U d'/ of Ottawa
39003000418987

CP10
2/4

LE BILAN DE L'ÉTATISME

Ouvrage du même auteur

D'une organisation du travail intellectuelle. — *Editions Bossard, 1920.*

ADOLPHE DELEMER

LE BILAN DE L'ÉTATISME

PRÉFACE DE M. JACQUES BARDOUX

PROFESSEUR A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES,
PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDES ET D'INFORMATIONS ÉCONOMIQUES

Université d'Ottawa
BIBLIOTHÈQUES
LIBRARIES
University of Ottawa
BIBLIOTHÈQUE
uOttawa
LIBRARY ANNEX

PAYOT & Cie, PARIS
106, Boulevard Saint-Germain
1922
Tous droits réservés

HX
263
.D4B
1922

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation
réservés pour tous pays.

Copyright 1922, by Payot et Cie.

PRÉFACE

Dans les pages qui suivent, publiées sous les auspices de la Société d'études et d'informations économiques, M. Delemer, avec la patience d'un chartiste, le sens pratique d'un industriel, dresse le bilan de l'Etatisme. Sans rechercher les origines intellectuelles de cette conception de l'Etat, il en suit la réalisation progressive et récente, dans les mœurs et dans les lois françaises, jusqu'au jour où la guerre permit de tenter, dans toute son ampleur, l'expérience étatiste. Quel en a été le coût? Il était facile de se noyer dans ces relevés de chiffres jamais complets et souvent inexacts. M. Delemer ne s'est point laissé rebuter par cette tache, ni égarer par les lacunes de cette comptabilité. Il classe ; il élague ; il groupe. Puis il additionne. Et le passif s'aligne, en milliards, sous sa plume impassible. Mais cette faillite, il ne suffit point d'en montrer l'éclatante évidence ; il faut encore en rechercher les causes multiples, particulières et générales, économiques et politiques, financières et psychologiques. Le scandale est si patent que la réaction est unanime : quelle solution ? Liquidation totale ou transformation administrative, concession ou industrialisation des services, — les deux courants se précisent et se confrontent dans les livres et dans les lois. Déjà la France en est à tenter l'expérience d'une forme nouvelle de service public, en créant, pour exploiter un rail ou un fleuve, des orga-

115278

nismes autonomes, avec participation des intérêts privés et corporatifs. Il semble bien, — M. Delemer ne l'indique dans sa conclusion qu'avec une sage réserve, — que la France, sous la pression des faits plus encore que sous l'influence des idées, s'oriente vers une autre vision de la Cité et un concept nouveau de l'Etat.

L'effroyable machine bureaucratique, d'origine à la fois germanique et romaine, qui étendait sur une poussière d'individus égalisés et asservis ses tentacules étouffantes, vient de montrer son étrange faiblesse.

Il appartient à ceux qui ont, comme M. Delemer, le culte des libres institutions et le sens des responsabilités civiques, d'entreprendre une triple œuvre de salubrité intellectuelle, financière et politique.

I.

Jadis les masses étaient, dans une certaine mesure, protégées contre les mensonges par leur ignorance et par leur isolement. Si le rural conserve encore le solide équilibre de son intelligence naturelle, — c'est qu'il travaille seul et lit peu. Il échappe à la contagion de l'imitation et à la suggestion du journal. Elles s'exercent au contraire, avec une irrésistible action, sur les foules urbaines, que la vie grégaire malaxe et uniformise. Les hypothèses se transforment en certitudes. Les idées deviennent des forces. La pensée se mécanise. Et ce qui est vrai d'une foule l'est, à fortiori, d'une assemblée d'élus.

J'assistais, il y a peu de mois, à une séance, où des conseillers généraux examinaient un programme de voies ferrées. Des critiques ayant été adressées à une Compagnie de Chemins de fer, un socialiste notoire interrompit pour rappeler, en des formules d'une religieuse gravité et d'une

sage obscurité, que l'Evangile nouveau offrait le moyen de remédier, d'un trait et d'un bloc, à toutes les insuffisances de l'exploitation ferroviaire. Et les radicaux s'inclinèrent, avec un murmure d'approbation rituelle, devant cette affirmation dogmatique. L'auditoire paraissait ou voulait ignorer que dans tous les pays l'Etat s'était révélé le plus coûteux et le plus infortuné des chefs de gare. Elus et électeurs, suggestionnés par une presse partiale, connaissent encore moins les résultats plus récents de l'expérience étatiste, navale et agricole, pétrolière et minière.

Si un effort n'est pas tenté par des hommes de science, comme M. Delemer, pour répandre des vérités observées et contrôlées, elles ne mordront pas sur l'intelligence. Leur souvenir s'effacera.

Malgré le cinéma et la photographie, il a été impossible d'éclairer les masses ouvrières sur la faillite de l'idéal communiste, réalisé par les Bolchévistes au prix que chacun sait. Un déficit, un chiffre exerce moins d'action que la vision de la famine et de la peste sur leurs pensées. La croyance en l'Etatisme industriel risque de survivre à la leçon des faits. Dans peu de mois les formules prophétiques réapparaîtront sur les affiches électorales. Les légendes ont la vie dure. Elles bercent toujours les rêves des hommes.

Si celle de l'Etatisme est aussi tenace que la fièvre quarte, c'est qu'il en est peu d'aussi anciennes. Cette formule révolutionnaire n'est qu'une vieille tradition. La croyance socialiste naît d'une réaction intellectuelle. Et je regrette un peu que M. Delemer n'ait eu ni le temps, ni la place nécessaires, pour compléter son enquête économique par cette préface historique. J'entends bien que l'Etatisme industriel est jusqu'ici plus empirique que systématique. Il s'est développé, au fur et à mesure que l'évolution entraînait les sociétés occidentales loin du stade rural et agricole : des circonstances exceptionnelles, une guerre cataclysmique

ont provoqué une croissance trop rapide de ces organes nouveaux, pour que ceux-ci n'aient pas été éphémères.

Néanmoins ces formules : monopoles et services d'Etat, ne conserveraient point, malgré des expériences désastreuses, leur action sur les masses électorales et leur prestige sur les pensées politiques, si elles ne réveillaient pas des traditions séculaires et d'ineffaçables souvenirs. L'Etatisme industriel, qu'il soit municipal ou national, l'exploitation directe d'une industrie socialisée, nous ramènent loin en arrière vers une conception religieuse, absolue et anthropomorphique de l'Etat, au temps de la monarchie familiale et de la cité mystique, et par delà la vie médiévale et monastique, vers les temps du village primitif et de la tribu socialisante.

C'est une œuvre de libération intellectuelle, que de faire prévaloir, contre ces légendes pieuses et ces images archaïques, qui doivent leur prestige au recul des temps et à l'obscurité de la distance, une conception plus organique de la collectivité, plus juridique de l'Etat, une répartition plus spécialisée des fonctions et plus psychologique des individus.

II.

Une autre œuvre de salubrité s'impose.

M. Delemer ne nous laisse aucune illusion sur la gravité de notre situation financière. Le service de la dette en 1914 absorbait 1.300 millions et représentait 25 % des dépenses budgétaires. En 1922, les charges de la dette exigent 12.600 millions et représentent 51 % des dépenses budgétaires. Si l'on écarte les recettes extraordinaires, qui vont s'évanouir, l'intérêt de la dette accapare, en 1922, 65 % des ressources normales. Le passif, — et le maximum

n'est pas encore atteint, — en est arrivé au point où il étouffe et paralyse.

J'entends bien qu'il est de bon ton de ne point s'inquiéter devant un déficit budgétaire de 5 milliards et devant une dette flottante de 66 milliards, de proclamer que la compression des économies reste possible et que les ressources des emprunts sont inépuisables. Le geste de l'autruche, bien qu'il soit très parlementaire, m'a toujours paru dénué de noblesse. Il est inutile de nier la réalité des faits; il est souvent habile de devancer la leçon des faits. De même qu'il était et restera impossible d'assurer le paiement, même partiel, de la créance allemande, par des moyens normaux, qu'utilisa en 1871-73 la France vaincue, de même il est et restera impossible d'assurer l'équilibre du budget et la consolidation de la dette par des procédés normaux, qu'approuvent les traditions financières. Cette guerre a brisé la routine étatiste. Elle en brisera bien d'autres. Mais la résignation tardive des intelligences à œillères et des théoriciens à formules, rendra l'inévitable adaptation moins facile et plus coûteuse.

Dans un avenir prochain, il faudra ouvrir les yeux et voir clair, briser les systèmes et parler librement.

Comparons les budgets de 1914 et de 1922. Au chapitre des dépenses, les arrérages de la dette sont passés de 1.300 à 12.600 millions, augmentant ainsi de 967 %. Au chapitre des recettes, les impôts figurent aujourd'hui pour 15.700 millions au lieu de 3.500 millions, — soit un progrès de 448 %. Mais les produits des monopoles et exploitations n'ont progressé qu'avec peine de 1 milliard à 2.900 millions, gagnant 250 % La participation des activités libres est donc cinq fois supérieure à ce qu'elle était avant la guerre ; le rendement de l'activité étatiste ne s'est accru que de la moitié, soit deux fois et demie.

Non seulement cette machine rend moins, mais les engrenages sont coincés. Il est impossible de tourner plus

vite. Il faut tout renouveler. Or, à l'heure où la carence allemande oblige l'Etat à imposer des prélèvements épuisants sur les capitaux en formation, comment pourrait-il accroître encore cette dîme et alourdir son passif ?

Loin de surcharger ces exploitations d'Etat, il y aurait lieu, peut-être, d'en mobiliser le capital dormant. Depuis des années, les gouvernements successifs ont enfoui dans les voies ferrées, les monopoles fiscaux, les P. T. T., nombre de millions. Serait-il impossible de concevoir une forme de concession, qui permettrait à l'Etat de recevoir une rémunération pour une partie au moins de ce capital accumulé et d'en rétrocéder les titres, soit pour rembourser une dette, soit pour amortir un emprunt ?

L'octroi ou le renouvellement de concessions, sous forme de contrats, qui assureraient une participation rationnelle des divers intérêts individuels et corporatifs, des diverses forces productrices ou consommatrices, nous apparaît comme l'une des ressources exceptionnelles, auxquelles il est possible de recourir pour faire face à une situation anormale.

III.

J'entends bien qu'une pareille liquidation ne peut être effectuée que par une autorité politique, d'une vigueur également exceptionnelle. La faillite du socialisme d'Etat pose le problème de la réorganisation de l'Etat.

Il est certain que si, en présence de Compagnies nationales nouvelles du Rhône, des Tabacs et des Téléphones, comme d'ailleurs en face des corporations organisées et des intérêts groupés, l'autorité gouvernementale n'était représentée que par des équipes ministérielles, éphémères et improvisées, mal outillées et mal servies, sans un instant de solitude pour travailler et sans un instant de repos

pour réfléchir, appuyées sur un Parlement indiscipliné et minées par les intrigues, privées de renseignements, traquées par la presse, — l'Etat risquerait bientôt de n'être plus qu'un mythe et qu'un mot.

Certes, l'heure n'est pas proche en France où les électeurs, peu conscients et mal organisés, n'éprouveront plus d'attrait pour les fonctions ni de respect pour les personnalités ministérielles. Le pouvoir exécutif bénéficie encore et bénéficiera longtemps de l'éclat que lui assurent, dans un pays à peine affranchi, des siècles de monarchie absolue. Mais ce prestige risque de s'atténuer rapidement, si l'autorité gouvernementale, de jour en jour plus terne et plus chétive, trouve, au contraire, en face d'elle des forces économiques mieux organisées et mieux servies. L'Etat ne peut déjà plus se passer de leur collaboration. Il consulte leurs techniciens. Il emprunte leurs dossiers. Il quémande leurs services. Ces contacts nouent des liens et créent une dette. Tôt ou tard, l'Autorité gouvernementale pourrait bien payer une aide bénévole de son prestige, sinon de sa liberté.

Pour éviter ce risque, il ne suffirait pas de travailler sans relâche à purifier l'atmosphère politique, à améliorer le travail parlementaire, à organiser des partis disciplinés, à restaurer le prestige judiciaire, — il faut coordonner la vie et former l'opinion économique. Je m'explique. Les intérêts sont contradictoires. Leur harmonie conditionne la prospérité. Pour que l'Etat puisse concilier ces divergences, il est nécessaire de leur réserver un autre terrain que les cabinets et un autre arbitrage que les interventions ministérielles. Si les représentants des principales formes de l'activité économique, aux divers degrés de la vie politique, étaient amenés à délibérer en commun et à unifier leurs revendications, l'autorité gouvernementale ne serait point assaillie par des délégations isolées et saisie de demandes inconciliables. Dans les Conseils Généraux, et éventuellement

dans les Conseils Régionaux, la moitié des sièges devrait être réservée aux représentants élus des professions organisées. A Paris, les délégués des Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie devraient être réunis dans un *Conseil National de la Production Française*. Convoqué pour des sessions régulières, obligatoirement consulté dans les questions économiques, il servirait au gouvernement d'intermédiaire, de garant et d'expert. Il assurerait à la fois la compétence et la liberté des arrêts ministériels. Il éviterait les décisions improvisées ou complaisantes. Il consoliderait l'Etat.

Mais l'Etat doit aussi se sauver lui-même. Désencombrés, les Ministres pourront enfin trouver le temps de réfléchir sur leurs attributions mal réparties, leur matériel archaïque, leur personnel indiscipliné. L'organisme est resté figé dans son cadre Napoléon III. La situation est exactement la même que celle où serait une Compagnie de chemin de fer, qui voudrait faire face au trafic moderne en conservant les gares et les locomotives de 1869. L'autorité gouvernementale bénéficie d'une prodigieuse mansuétude et d'une extraordinaire indulgence. Toutes les colères de l'opinion se concentrent sur le Parlement, tour à tour sur le Bloc National et sur le Bloc Radical. Or l'Exécutif est infiniment plus malade que le Législatif. Mais le nombre des candidats ministériels est tel, que leurs rivalités et leurs promesses masquent, aux yeux de la foule, cette faillite. Elle est patente pour tous ceux, — et il en est encore, — que n'aveuglent ni le ruban, ni le maroquin.

Répartir logiquement les attributions de l'Exécutif, créer une présidence du Conseil ; réduire le nombre des Ministres ; organiser le recrutement des fonctionnaires, introduire les outillages modernes et restaurer les mœurs administratives, — telle est la tâche vitale qui, au lendemain de la victoire, aurait dû, avec le problème militaire et scolaire, absorber l'activité d'un Parlement rénové. Il

est douloureux de penser qu'après trois ans, rien n'ait encore été tenté. La France n'a ni Gouvernement, ni Administration. Quelques ministres de valeur et quelques fonctionnaires de talent s'acharnent encore à servir, — et dans quelles conditions matérielles et morales,—un Etat vieillot, anémié, paperassier et impuissant.

***

Pour prendre patience, pour attendre les hommes qui sauront et voudront réorganiser *l'Entreprise Gouvernementale*(1), *et le Pouvoir Administratif*(2), il faut lire les livres courageux,—comme celui-ci,—éclairent qui d'une prudente lumière les routes évidemment rudes de l'avenir et du devoir.

Jacques BARDOUX.

Professeur à l'Ecole des Sciences Politiques.
Président de la Société d'Etudes et
d'Informations Economiques.

---

1) Albert Schatz. — L'entreprise gouvernementale. — Paris, Grasset, 1922.

2) H. Chardon. — Le Pouvoir Administratif. — Paris, Perrin, 1912.

CHAPITRE PREMIER

LA POLITIQUE ÉTATISTE ET L'OPINION

Hier, les monopoles d'État étaient à l'ordre du jour. Aujourd'hui nul n'en parle plus. La politique française a de ces caprices.

Mais le sujet n'est pas épuisé. On y reviendra. L'ayant abordé quand il faisait prime, c'est au moment de la relâche que nos conclusions se trouvent prêtes.

Nous les déposons pourtant. Il faut songer aux campagnes futures.

***

Qu'est-ce donc que cette question des monopoles ? Un problème fort simple, si on le traite en soi. Les monopoles sont une source de revenus pour le Trésor. C'est comme tels que jadis leurs plus chauds partisans les ont constamment défendus. Chaque fois que les radicaux-socialistes, patronnant la thèse socialiste, ont tenté d'introduire un nouveau monopole, ils ont supputé le profit qu'en tirerait l'État.

En 1908, dans son rapport sur le monopole des assurances, M. F. Buisson écrit : « L'idée de recourir au système des monopoles d'État s'est de nos jours singulièrement propagée, moins comme doctrine *a priori* que comme moyen pratique de faire face à des difficultés grandissantes. Comment augmenter les ressources de l'État, sans créer de nouveaux impôts ? Le seul procédé connu est de confier à l'État certaines entreprises industrielles et commerciales, dont il aurait la gestion et le profit. »

M. Buisson est radical, nul ne l'ignore. Mais quelles sont

les grandes sources des nouvelles dépenses publiques ? Un socialiste nous l'apprend. « En étatisant certaines industries, écrit Vandervelde, les gouvernements obéissent à des préoccupations très complexes, dont les unes sont d'ordre militaire et fiscal, les autres d'ordre social. »

M. Carlier, auteur d'un projet de monopole des assurances, déposé en 1908, développe cette idée : « Aux dépenses nouvelles nécessitées par la loi des retraites ouvrières, par la plupart des réformes sociales, il faut fournir les recettes correspondantes. A notre avis, le seul moyen de résoudre ces problèmes consiste à nationaliser les sources de revenus accaparés par la spéculation capitaliste. » Sources qu'il tenait pour inépuisables. En ce temps, l'on pouvait être de bonne foi et croire qu'elles ne se tariraient pas sous la main de l'État.

Si, de l'aveu des partisans des monopoles, la question est ainsi posée, il est facile de la résoudre : elle se réduit à un calcul. On en est venu à se demander après expérience, si l'État tirait de ses exploitations un profit suffisant. Cette idée s'est répandue, lorsqu'on eût remarqué qu'elles étaienten perte. On s'est demandé par suite si le profit à retirer des monopoles ne serait pas supérieur, l'État les abandonnant. On a signalé que l'impôt sur les tabacs avait produit 1500 millions en Angleterre, dans le temps même où le monopole d'achat, de fabrication et de vente de cette denrée, en France, en produisait 800. Pourquoi donc s'agiter, s'il est prouvé qu'on puisse en ce pays frapper les tabacs d'un impôt qui, vu la quantité moyenne qu'on y consomme, serait plus rémunérateur ?

Mais au fond, pour les partisans du monopole, la question se pose de tout autre manière. Ayant appuyé leur thèse d'un argument financier, ils ne cessent pas de s'y tenir, quand celui-ci périclite. Sans doute vont-ils diminuant en nombre et s'affaiblissant en crédit. Mais leur foi reste intacte, leur résistance acharnée. L'affaire des gestions d'État ne peut venir en discussion devant le Parlement sans que les passions s'enflamment. C'est que mille intérêts s'enchevêtrent là, qui n'ont avec le bon ordre des finances publiques que

des rapports lointains. La question des monopoles est d'essence toute politique. Elle met en jeu certains dogmes, qui servent de ressorts aux partis de gauche et commandent leur action.

Discuter de la valeur des exploitations d'État, c'est toucher à tout l'étatisme. Mettre en doute leur bienfaisance, c'est ébranler à la fois la doctrine et l'institution. L'étatisme est pour les hommes de gauche un centre de pensée et un instrument de propagande : des situations acquises, intellectuelles et matérielles, s'abritent sous ce couvert qui se rétrécit peu à peu.

Les choses se sont faites ainsi.

***

Les monopoles ne sont pas d'invention récente. La plupart sont forts anciens. C'est par une sorte de hasard, et seulement depuis trente ou quarante ans, qu'on en a fait une arche sainte.

Sans parler de la frappe des monnaies, qui fut toujours un droit régalien, plusieurs des monopoles actuels remontent à l'Ancien régime. Dès le XVIe siècle, Charles IX réserve à l'État la fabrication des poudres, Henri III le transport des lettres. Le monopole des tabacs apparaît en 1674. En 1789, l'Imprimerie royale qu'avait instituée François Ier, se voit conférer le droit exclusif d'exécuter les impressions administratives.

Sous la Révolution, la poste aux lettres, jusqu'alors affermée, commence d'être exploitée en régie ; sous l'Empire, le monopole des tabacs est restauré (décret du 27 déc. 1810).

Il faut attendre ensuite un demi-siècle pour voir poindre des essais nouveaux. En 1872, naît le monopole des allumettes, dont l'exploitation est aussitôt donnée à ferme. Trois ans plus tard, l'Assemblée nationale refuse d'étendre le même privilège d'État à la fabrication des poudres modernes, dynamite et autres. En 1889, les téléphones, exploités jusque là concurremment par une Société privée et par l'État, sont compris à leur tour dans la régie des postes et télégraphes ;

l'exploitation du monopole des allumettes est reprise par l'État.

Depuis cette époque, si l'on fait exception pour le rachat de l'Ouest, unique succès auquel aient abouti d'ardentes campagnes, aucun monopole nouveau n'a vu le jour en ce pays. Mais jamais il n'a été plus souvent question d'en établir. Il entrait dès lors dans les vues des partis politiques dits avancés de soustraire des branches de plus en plus nombreuses d'industries à l'activité libre. On a proposé d'étendre le monopole à l'alcool, au pétrole, aux assurances, au sucre, aux bureaux de placement, et plus récemment aux produits chimiques, au sel et au café. C'est d'un bel éclectisme. Chose singulière ! aucune de ces propositions n'a abouti. Tant d'effort dépensé n'a produit que des paroles. Le thème de la monopolisation n'aurait-il donc été qu'un artifice politique ?

***

Il nous faut rechercher ici pourquoi ces vieux monopoles, tellement antérieurs à l'industrialisme économique et aux théories sociales qu'il a fait fleurir, sont devenus comme les premiers jalons de la société que celles-ci promettent. Il y eut là conjonction fortuite des deux étatismes : l'un est l'étatisme de fait, — il fut un temps où l'État ne trouvait, pour accroître ses pouvoirs et empiéter sur le champ économique, d'autre encouragement qu'en lui-même, — l'autre est l'étatisme doctrinal, large bief où confluent les courants multiples qui, depuis le socialisme révolutionnaire jusqu'au radical-socialisme, ont agité depuis quarante ans la société contemporaine.

Cette tendance est nouvelle. La Révolution n'a pas fait qu'aider au développement de l'État. La doctrine révolutionnaire, à la fois libérale et despotique, prêta successivement appui à la puissance publique et à la liberté individuelle. Les années qui succèdent à l'Empire sont marquées par une offensive contre l'État ; mais ce mouvement fut de courte durée. Des mobiles sentimentaux remirent bientôt en faveur l'idée de l'autorité tutélaire. Vers le milieu du

siècle, Dupont White se fait le théoricien de l'étatisme. Depuis ce moment les progrès de l'État n'ont cessé de s'accentuer dans les idées et dans les faits.

« L'État, disait Freycinet, en déposant en 1879 son grand programme de travaux publics, doit prendre la direction de l'épargne nationale. »

« Un gouvernement, proclamait dans le même temps Gambetta, doit être avant tout un moteur de progrès, un organe de l'opinion publique, un protecteur de tous les droits légitimes et un initiateur de toutes les énergies qui constituent le génie national. »

Dès lors l'humanitarisme l'emporte sur l'intérêt des affaires, l'économie sociale sur l'économie politique, l'idée vague du progrès sur l'exact souci financier.

C'est entre 1880 et 1890 qu'on trouve l'étatisme en pleine floraison. Il nous revient alors d'Allemagne, avec sa forme distincte et son nom. On l'appelle socialisme d'État. Deux traits le caractérisent : en vertu des principes que, pour servir la politique d'Empire, autoritaire et prévoyante, une certaine école a dégagés, il appartient d'une part au pouvoir d'intervenir dans les rapports sociaux que le travail industriel fait naître — et de là provient la législation protectrice de l'ouvrier, — il lui est recommandé, d'autre part, de se réserver l'exploitation exclusive de branches sans cesse plus nombreuses d'industries. Comme le disait Léon Say en 1894, les socialistes d'État « se manifestent par des lois prétendues protectrices et par leur tendance à faire de l'État un grand manufacturier et un grand commerçant. »

Dans ce programme, le temps a fait son choix. Les lois protectrices du travail ont été sanctionnées l'une après l'autre, et peu à peu s'est rétréci l'espace qu'il était possible de franchir sans menacer l'économie nationale elle-même. Un moment est venu après la guerre récente où la limite a été finalement dépassée, quand la loi réglementant de façon uniforme la durée du travail a été votée : on sent maintenant la nécessité pressante de revenir en arrière.

Mais ces lois sociales n'étaient qualifiées lois étatistes que parce qu'elles faisaient partie d'un programme plus général.

Elles ne formaient pas le point vif de la doctrine. L'étatisme, c'est le monopole intégral. L'étatisme est une doctrine économique, et une doctrine exclusive de la doctrine libérale traditionnelle qui, jusqu'à présent, a régi la production et les échanges. Poussée jusqu'à ses dernières conséquences logiques, elle élimine la propriété individuelle. Elle est une forme du pur socialisme.

Si elle n'apparaît pas telle en pratique, c'est qu'elle tient de son origine l'air ambigu qu'elle conserve. Le socialisme d'État doit beaucoup à la politique dite opportuniste. C'est pour des raisons d'opportunité que Bismark lui a fait sa place en Allemagne : il s'agissait de priver de crédit les socialistes révolutionnaires. L'occasion était bonne d'accroître les prérogatives de l'Etat. En France, sous un régime de démocratie intégrale, il convenait désormais que l'homme politique se rendît agréable au plus grand nombre. Le progrès devenait le mot d'ordre : et le progrès, à ce moment, avait l'État pour moyen et pour fin. Des intérêts sociaux, politiques et moraux convergeaient en ce sens. Alors s'annonçait l'avénement des nouvelles couches sociales. Il fallait satisfaire leurs aspirations, se prêter à leurs inimitiés. L'alliance de la classe ouvrière et de la petite bourgeoisie va devenir en politique l'élément prépondérant.

En un temps où, les libertés collectives faisant défaut, la classe ouvrière n'était aucunement une force constitutionnelle, et n'avait d'horizon que la révolution, l'intervention de l'État paraissait la seule efficace : on comptait s'en servir pour l'œuvre d'expropriation économique. Pour les classes moyennes, qui, peu à peu, s'approchaient du pouvoir, c'est comme un instrument d'expropriation politique que l'étatisme s'offrait.

***

Les doctrinaires sont les porte-parole des intérêts en souffrance. Les politiciens sont les intermédiaires entre la nation et l'État. Pour les uns et pour les autres, l'heure était bonne.

Résumons ici la doctrine et les faits. Le contraste qu'ils forment avec les préoccupations actuelles apparaîtra d'autant mieux.

La doctrine est socialiste. Elle se réduit à quelques hypothèses que voici. Le travail manuel est la seule valeur. Si l'on calcule le prix de revient d'un objet, en ne tenant compte que du travail qui s'y trouve incorporé, et qu'on le compare à son prix de vente, une ample différence apparaît, qui représente le bénéfice capitaliste. Ce bénéfice, que les classes possédantes s'approprient à tort, il est juste que la collectivité en profite : l'organe de la collectivité, c'est l'État.

Second postulat : l'organisation industrielle entraîne une concentration progressive des affaires ; le monopole privé en est le terme naturel. Cette circonstance est éminemment favorable au collectivisme, puisqu'ainsi l'unité des instruments de production se réalise. L'État n'a plus alors qu'à s'en emparer.

D'ailleurs, ce qui est vrai des branches d'industrie l'est de la société tout entière. Elle vient peu à peu à cet état de maturité, où il suffira d'un choc léger pour qu'elle change de forme. Ce sera l'œuvre de la Révolution, qui veut quelque violence.

Telle est la conception extrême, purement idéologique. Nul moyen de la réaliser n'était prévu, comme on l'a constaté en Allemagne après la chute de l'Empire. Les doctrines, en effet, dans leur premier état, sont à la fois radicales et chimériques ; et il reste toujours quelque chose de l'état d'esprit qui les engendre, chez ces gens d'école qui aperçoivent la vie d'au delà d'un pupitre. Elles exigent d'ailleurs et supposent une sorte de sincère enthousiasme, qu'il est facile de comprendre. Il est certes agréable de développer des vues magnifiques et de les faire applaudir. Cette entreprise séduit l'imagination, flatte le cœur, fatigue peu l'esprit. Elle prête aux manifestations oratoires et permet de conquérir la faveur publique, tout en satisfaisant la jalousie, la rancune, l'ennui des ambitions souffrantes. De tels mobiles sont assez forts pour convertir les doctrinaires en politiques, pour inspirer une large fraction de la masse votante et légiférante

et pour rallier le grand nombre de ceux que les idées laissent toujours, mais que l'intérêt ne laisse jamais indécis.

Il est évident que l'idée socialiste n'a jamais été proche de se réaliser. Elle n'a passé dans la pratique qu'à travers des dégradations successives, commandées par l'opportunité. Alors qu'il était affirmé dans un discours célèbre prononcé en 1896 que le parti socialiste poursuit « la substitution nécessaire et progressive de la propriété sociale à la propriété capitaliste », le parti radical, réduisant chaque jour davantage la portée de cette « revendication minimum », ne lui laissait d'autre objet que la grande propriété, dont les détenteurs, sauf exception, n'étaient pas de ses partisans. En 1901, le parti républicain, radical et radical-socialiste est fondé sous l'égide de René Goblet, de Bourgeois et de Brisson. Il tient à Paris son premier congrès. Il est près d'accéder au pouvoir. Déjà, ses positions sont prises.

Son programme économique et financier a deux articles essentiels : l'impôt personnel ; la substitution de monopoles d'État aux monopoles capitalistes. Empruntée à la thèse socialiste, cette dernière formule sert de trait d'union entre les deux fractions du Bloc. Ce ne sera jamais qu'une formule.

Renforçons-nous ici de quelques textes :

« Un grand nombre de radicaux dont je suis, dit Goblet en 1901, ajoutent à leur titre celui de socialistes, et, tout en repoussant formellement le collectivisme qui est la négation de la propriété individuelle, n'en sont pas moins des adversaires résolus des monopoles capitalistes. »

M. Léon Bourgeois est le penseur de l'école radicale. Voici comment il s'exprimait à la même époque :

« Lorsque nous assistons à la transformation prodigieuse que les développements de la science et l'accumulation des capitaux font chaque jour subir au régime de l'industrie, lorsque nous mesurons la puissance grandissante de ces accumulations de capitaux, telle qu'aujourd'hui, dans le nouveau monde, par exemple, il y a des *rois* de la finance, comme dans l'ancien monde il y avait des rois de l'hérédité et de la guerre, si bien que par ce même mot et par les souvenirs qu'il éveille il semble qu'une servitude nouvelle

s'apprête à naître dans le monde et à y remplacer l'ancienne servitude; lorsqu'en face de cette toute-puissance on aperçoit la faiblesse et l'isolement du travailleur, — et j'entends par là non seulement l'ouvrier qui tous les jours cherche péniblement à gagner son salaire, mais le petit commerçant, le petit boutiquier, le petit cultivateur, le petit rentier, le petit retraité, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent participer aux habiletés de l'agiotage et aux rapacités de la spéculation, on se demande en vérité si l'on a le droit de rester inactif et indifférent et si la société n'a, suivant la formule célèbre et classique des économistes, qu'à *laisser faire*. Non, nous n'avons pas le droit de laisser faire. »

« La propriété individuelle nous paraît être, ajoutait le même orateur aussitôt, la garantie nécessaire de la liberté, de la dignité et de l'activité humaines. »

Telle est la thèse et quelle est la solution? L'expropriation de la grande industrie.

Grave question, qui soulève les objections en foule.

D'abord le mal est-il réel et suffit-il de le dénoncer en Amérique pour assurer qu'il existe en France? Puis le remède qu'on préconise n'est-il pas encore pire? L'expérience, depuis vingt ans, a bien éclairci les idées. D'autre part, quelle logique y a-t-il à reconnaître un principe — celui de la propriété, — pour ne le point respecter au delà d'une certaine mesure? De cette mesure qui sera juge? La réponse est assez claire. La passion politique tenue pour un droit des majorités. C'est altérer le droit même et ouvrir la porte à la guerre civile.

***

Il va de soi qu'à cette époque où le radicalisme triomphait, les pouvoirs publics résistaient mollement à ses entreprises, quand ils ne les favorisaient pas. Le rachat de l'Ouest s'effectuait, Clemenceau étant chef de Gouvernement et Barthou ministre des Travaux publics ; des propositions de lois nombreuses étaient déposées, rapportées, discutées,

visant le monopole de l'alcool, du pétrole et des assurances, et d'ailleurs n'aboutissaient pas.

La question du monopole de l'alcool était vieille de quinze ans. En 1887, une Commission sénatoriale s'était montrée favorable. En 1897 une Commission extraparlementaire avait été réunie pour examiner les projets de MM. Guillemet et Alglave, l'inventeur de la bouteille fiscale. En 1903, il en fut de même et sans plus de résultats. Enfin, le 2 avril 1906, une troisième Commission extraparlementaire repoussait encore les projets de MM. Jaurès-Briand, Astier-Chaigne-Ruau, Maujan, Alglave, Martin.

M. Caillaux, ministre des finances, ayant dans son projet de budget de 1903, proposé d'instituer une taxe de raffinage du pétrole, la Commission du budget y substitua le monopole de l'État ; mais la Chambre repoussa l'idée. Le 21 février 1905 pourtant, elle votait une résolution invitant le gouvernement à instituer en France le monopole des pétroles. En 1910, M. Cochery, ministre des finances du cabinet Briand, annonçait le dépôt d'un projet de régie. En mars 1914, M. René Renoult, ministre des finances du cabinet Doumergue, s'engageait, en termes d'ailleurs vagues et flottants, à présenter sans retard un texte précis et définitif.

Le monopole des assurances ne suscitait pas moins de textes ni de déclarations. Proposition Carlier en 1908, proposition Couderc en 1909, rapport Buisson, propositions Dumont, Vaillant, Tarbourieh en 1910.

Entre tous les ministres, M. Cochery avait donné les plus sérieux gages : « Je ne suivrai pas, disait-il, M. Guillemet dans les salons des Tuileries où il voulait, l'autre jour, nous entraîner pour nous faire voir le luxe de tel négociant en tabacs, dont la révélation avait suffi à Napoléon pour le déterminer à instituer le monopole. Je me bornerai à jeter un coup d'œil sur les meetings de 1909, et considérant cette formidable puissance d'argent qu'ils ont révélée, à dire : le problème du monopole de l'alcool se réveille ; un examen s'en imposera à bref délai. Auparavant encore, l'autre problème se posera peut-être : celui de l'examen du monopole des assurances ou de certaines assurances.» Le milliard des congré-

gations, la chimère des monopoles privés, les milliards des réparations allemandes sont autant de formes de la fièvre de l'or.

Plus sage, M. Poincaré, le 12 juillet 1906, avait dit à la Chambre : « L'on oublie que la plupart des monopoles constituent, à vrai dire, des impôts indirects. Ce n'est pas là assurément une raison suffisante de les condamner, et je me garde bien de les condamner en principe. On peut en créer de nouveaux, sans rien faire qui puisse apparaître aux économistes comme une innovation redoutable. Mais ceux qui existent sont-ils très productifs? Les études que j'ai fait faire par un administrateur ne sont pas jusqu'ici très encourageantes. » Il fallait en revenir là.

***

La politique française, pendant les vingt années précédant la guerre, fut, à peu près impunément, progressive. Elle obéit à des tendances sociales, qui tenaient peu de compte des lois économiques. Les réserves de richesse nationale étaient abondantes ; les cinquante ans de paix qui suivirent la guerre de 70 avaient assemblé une large épargne, qui se reconstituait à mesure que les expériences politiques tendaient à l'épuiser. Le progrès était assez lent pour que la conservation restât possible. Aussi les majorités, n'ayant jamais l'impression du risque, favorisaient-elles les mesures sociales.

Elles les favorisaient d'autant plus qu'on flattait en elles l'illusion de ne les point payer. Le principe de la propriété individuelle n'était sacrifié verbalement que s'il s'agissait des plus grosses fortunes. En somme, le parti radical-socialiste, occupant le pouvoir avec l'alliance des socialistes, se portait garant du respect de la petite propriété où il prenait appui, tout en promettant d'entretenir aux frais des plus riches un constant progrès.

Grâce à cette politique de porte à faux, ce parti réussit à faire tenir ensemble les éléments les plus disparates ; et l'on put voir alors les intérêts économiques divisés contre eux-mêmes, une partie du monde commercial liant partie

avec les peu sauvages prophètes de la Révolution contre l'économie pure et ses principes formels. Mais ces alliances sont passagères. L'équilibre instable se rompt brusquement.

Il y avait à poursuivre ce jeu deux difficultés. La première, c'est que la doctrine était illusoire, et la seconde, que les charges d'Etat ne cessaient en fait de s'accroître sans qu'on trouvât de vraies ressources pour les assurer.

Cette formule : transformer les monopoles de fait en monopoles d'État était, au point de vue politique, adroitement choisie. Sous un régime d'opinion, si l'on réalise son programme, on le supprime. Suivant la thèse de Sorel, les esprits des hommes se gouvernent avec des mythes. Plus les vues qu'on leur propose sont fabuleuses, meilleures elles sont. Le tout est qu'ils les acceptent. Les monopoles de fait ne se rencontrent nulle part et les toisons d'or ont toujours fait rêver.

Entre tous les produits agricoles, l'alcool et le sucre sont parmi les abondants. Dans une partie de la France, le privilège des bouilleurs de crû fut celui de tout le monde. Dans l'autre, les fabriques de sucre apparaissent à tout bout de champ. Les banques et les compagnies d'assurances sont si peu monopolisées que les françaises et les étrangères coexistent partout. Seul, le commerce du pétrole s'est concentré en peu de mains, par l'effet des circonstances naturelles, qui ont fait naître des trusts rivaux, trop puissants pour qu'on leur résiste. Ils vendent à qui leur plaît et refusent de vendre à qui leur déplaît, fût-ce à un office de l'État, acheteur unique.

En jouant du mythe capitaliste, les radicaux-socialistes, partisans de la propriété privée, ont réussi à maintenir leur accord avec les socialistes, qui vivaient du mythe collectiviste. Par là, les premiers ont su atteindre leur fin véritable, la laïcisation de l'État, qui était politique, bien plutôt qu'économique et sociale. C'est pourquoi sans doute le progrès de l'étatisme est allé d'une marche si lente, en dépit des déclamations.

Du moins pour ce qui est des monopoles. Car il s'est produit d'autre part une invasion subtile de l'État dans le domaine économique, à raison non pas des principes, mai

des circonstances. C'est ici le progrès du vieil étatisme, dont quelques-unes des manifestations ont été relevées plus haut.

Avec une verve plaisante, M. René Favareille a énuméré les différentes sortes d'activités auxquelles l'État se livre aujourd'hui en dehors des attributions que nul ne lui conteste. A chaque titre figure la dépense correspondante en 1914 :

1. Fabricant de poudres.	77.190.000
2. Fabricant de tabacs et allumettes . . .	140.000.000
3. Entrepreneur de postes, télégraphes et téléphones	362.000.000
4. Entrepreneur de chemins de fer. . . .	1.061.000.000
5. Banquier (caisses d'épargne, etc.) . . .	62.000.000
6. Assureur (Invalides de la marine) . . .	27.700.000
7. Imprimeur	9.342.000
8. Fabricant de monnaies et médailles . .	12.628.000
9. Exploitant de journaux	1.594.000
10. Porcelainier.	739.000
11. Exploitant de forêts	26.000.000
12. Imprimeur de cartes géographiques . .	1.600.000
13. Métallurgiste (canons et munitions) . .	188.000.000
14. Entrepreneur et architecte (génie) . . .	65.000.000
15. Fabricant d'aéroplanes.	49.000.000
16. Éleveur de chevaux : armée	28.000.000
Éleveur de chevaux : agriculture. . . .	10.000.000
17. Boulanger, fournisseur de fourrages, chauffage, éclairage, tailleur, etc. (intendance).	564.000.000
18. Constructeur de navires	216.000.000
19. Maître de pensions.	mémoire
20. Graveur et mouleur	40.000
21. Entrepreneur de construction, architecte, tapissier, restaurateur de vieux monuments, horticulteur.	10.000.000
22. Entrepreneur de routes et constructeur de ponts	44.000.000
23. Constructeur de ports.	63.000.000
	3.018.833.000

A ces chiffres, il faudrait comparer ceux du dernier budget.

Il y aurait lieu ensuite de rapporter les recettes aux dépenses. On constaterait ainsi que la recette totale du Trésor ne s'est pas, à beaucoup près, élevée proportionnellement autant que le produit des impôts. L'analyse des chiffres, poursuivie en détail, autant qu'il est possible, nous en fournira la raison. On verra alors pourquoi la politique radicale-socialiste, pourquoi l'étatisme se heurtent aujourd'hui à d'insurmontables obstacles. Le bon sens économique reprend le dessus, devant la nécessité.

***

Cette évolution commençait à se marquer dès avant la guerre. « Aveugle, disait M. F. Buisson, en 1913, qui se flatterait de faire durer, tel quel, le radicalisme d'hier. » Et il définissait la situation :

« Résolues les questions d'école, d'église, d'assistance, de liberté, de solidarité. Se posent, au contraire, aigues, irritantes, confuses, la question de la réforme électorale, la question des fonctionnaires, de leur statut et de leurs droits d'association, la *question des monopoles*, la question de la réforme administrative dans le sens de la décentralisation régionale, etc. » Et il reconnaissait la crise de l'ancien Bloc des gauches : « Il est aussi malaisé de nier ce qui nous divise que ce qui nous rapproche. Il y eut un moment où il semblait que nous étions deux partis en un seul... Puisque certains radicaux veulent tout ce que veut le socialisme, sauf à le poursuivre par évolution légale, progressive et pacifique, qu'ils le disent tout haut et s'avouent socialisants. Puisque d'autres sentent davantage la nécessité d'un frein qui, sans enrayer le progrès social, en règle l'allure, qu'ils n'hésitent pas à s'avouer non socialisants. » Dès ce moment, le pacte était dénoncé ; ce n'est pas la guerre qui a déterminé l'éclipse du radicalisme, elle n'a fait que confirmer un échec, qui était près d'éclater. La convention politique qui répond au nom de combisme a montré son impuissance, aussitôt qu'apparurent et se firent pressantes la menace socialiste

contre le capital, et la menace allemande contre la France. Car la pratique du moindre effort qui lui était propre entraînait ce peuple à moins se défendre et à moins travailler. L'épreuve a animé son énergie combative : elle lui rendra son énergie laborieuse. Il suffit qu'on lui prouve la vanité d'une politique sociale qui ne repose pas sur le fond solide d'une bonne politique économique.

Si peu qu'elle eût produit d'effet, l'économie radicale, ce socialisme déteint, commençait dès ce moment d'être contestée. L'étatisme partout menaçant rencontrait des adversaires de plus en plus résolus, qu'approuvait une partie de plus en plus grande de l'opinion. Si l'individualisme proprement dit restait mal vu, l'antiétatisme, sortant peu à peu des sphères somnolentes où de faibles disciples répétaient en litanies quotidiennes la doctrine des maîtres, — l'antiétatisme reprenait vie. La réalité se chargeait de lui fournir des arguments.

Les sectateurs de l'État providence réunissaient alors le fruit de leurs prétendues expériences, dans une revue publiée à Genève sous le titre de « Les Annales de la régie directe », qui depuis a disparu. On y pouvait lire des affirmations comme celle-ci : « Le monopole privé qui cherche le profit maximum est plus coûteux que le monopole public, qui n'est pas tenu par les mêmes exigences. Il faut ajouter que l'argent coûte moins cher aux entreprises publiques, qu'elles amortissent et réduisent ainsi le chiffre général des dépenses. En revanche, les charges du personnel peuvent être plus grandes, les régies peuvent aussi chercher un bénéfice, mais elles peuvent faire tout cela dans des limites moins rigides que celles du monopole privé. »

Idéologies d'universitaires, préparant pour les politiques des arguments à répéter ! Les faits répondaient, avec des chiffres. Et il fallait tout l'optimisme sonore et réjoui d'un Albert Thomas pour faire tenir debout la thèse devant les faits. Rapportant en 1914 le budget des chemins de fer de l'État : « On a souvent raillé, disait-il, la formule du réseau-modèle. » Les résultats de l'exploitation contenaient la pire raillerie. Le rapporteur ne pouvait que les constater. Mais

il faut s'entendre sur le sens de l'expression : réseau-modèle ; c'est tout simplement celui où les travailleurs s'assurent la vie la plus douce. L'effet le plus net de l'étatisation, c'est de constituer un privilège au profit d'une catégorie d'hommes, aux dépens du reste de la communauté.

Comme il existe des commandements de l'Église, il existe les commandements de l'État-patron.

L'État doit à ses employés, à ses fonctionnaires un salaire normal déterminé par le prix de la vie, c'est-à-dire par les besoins des travailleurs.

Il peut rechercher *si pour assurer ce salaire, il doit faire appel aux ressources communes du Trésor.*

Car le but, la fin de l'entreprise, — pour une entreprise privée, c'est d'équilibrer son bilan et de rémunérer son capital, — c'est ici d'inspirer aux travailleurs « ce sentiment d'attachement et d'enthousiasme pour l'exploitation d'État dont nous voudrions les voir animés, de cette confiance, de cet attachement à l'entreprise commune que nous souhaiterions sentir chez lui », dit Thomas.

On ne saurait mieux exprimer l'admiration qu'on sent en soi pour un régime économique dont le moins douteux mérite est qu'il favorise à merveille l'ambition politique, suivant le processus souvent observé dans les sociétés qui se désorganisent, où des groupes particuliers se forment, qui se recommandent d'un chef.

« Puis, conclut le même auteur, la grève est venue, les grands troubles, les grands bouleversements. »

***

Durant la guerre, l'État a tout envahi, il s'est gonflé comme un fleuve. Mais c'était un phénomène d'un ordre spécial. Le filet d'eau de l'ancien étatisme doctrinal a continué de couler de son côté dans son lit de plus en plus sec. On relève au long de ces années quelques éditions nouvelles des vieilles propositions d'avant-guerre : proposition Nadi en 1917 sur le monopole des assurances, dont un professeur de Poitiers, M. Arthur Girault, se fit plus tard le défenseur,

projet de loi Klotz du 27 mai 1919, proposition Boussenot de juin 1920 sur le monopole du pétrole, proposition Barthe du 30 juillet 1919 sur le monopole de fabrication et raffinage du sucre.

Quelle était cependant l'attitude des partis?

A la veille de la guerre, le 10 juillet 1914, MM. Landry, Sembat, Albert Thomas proclamaient qu'il fallait s'engager résolument sur la voie des monopoles fiscaux. M. Barthe venait de déposer une proposition de loi établissant le monopole de l'alcool ; il la réédita pendant la guerre. En 1915, M. Ribot déposait un projet de loi instituant un nouveau régime de l'alcool ; l'État se voyait réserver le monopole de la dénaturation. Puis la question tourne ; Barthe rallie la commission de législation fiscale à l'idée de convertir les distilleries agricoles en distilleries d'État. Voilà que les intérêts privés se mêlent à la discussion et, chose curieuse, leurs défenseurs sont ceux qui recommandent le monopole par le seul souci avoué de l'intérêt général. Monopole du sucre, monopole de l'alcool industriel, c'est un député des régions vinicoles qui les préconise. Et peu à peu émerge l'idée du carburant national, qui conciliera les intérêts antagonistes, mais où la doctrine n'a rien à voir.

Le gros du parti socialiste s'en tient au système. Le parti radical-socialiste hésite. Du second, l'on n'a que des déclarations, et qui varient. Le premier prononce en 1920 une vigoureuse offensive.

Ce qui reste du parti radical-socialiste, virtuellement dissocié depuis les querelles d'avant guerre, se trouve aux élections de 1919, rejeté sur ses dernières lignes. De là, il s'efforce de regagner du terrain, en exploitant avec passion le sentiment qui naît, chez nombre de Français, du déséquilibre économique auquel la guerre a donné lieu. Le déplacement de la fortune privée s'est accompagné d'une belle série d'inévitables scandales. Dans un petit nombre de revues et de feuilles quelques vélites radicaux, menant avec eux deux ou trois prophètes vieillis, travaillent à entretenir dans l'opinion l'idée que les affaires se confondent avec la spéculation illicite et sont une forme du vol.

Mais le Parti lui-même se réserve. La prudence est nécessaire dans un pays où la majorité travaille sur sa propre terre ou dans sa propre maison. C'est à peine si quelques déclarations laissent çà et là percer le fond des sentiments. Au Congrès de Strasbourg, en 1920, on entendit, de la bouche de Camille Chautemps les paroles suivantes : « Il importe de favoriser l'essor industriel et commercial par le crédit, par l'accroissement de la marine marchande, par la mise en valeur de notre domaine colonial, par la réorganisation des transports et des mines, par l'utilisation des forces hydrauliques, en un mot par l'exploitation de toutes nos richesses nationales, qui doivent être gérées désormais par des organismes publics, où prédominent les intérêts de la collectivité. »

Mais cette thèse qui, comme nous le verrons par la suite, s'insinue peu à peu dans la réalité, comme elle perd de son tranchant sur les lèvres prudentes d'Herriot. En 1919 au Congrès de Paris : « J'appelle votre attention sur la nécessité d'une complète réorganisation économique. L'avenir de la France est une question de prix de revient... Il nous faut non pas des réformes partielles, mais une réforme profonde... Pour ne citer que des exemples, notre régime des transports, notre régime postal, télégraphique et téléphonique ont fait faillite. » Et au Congrès de Lyon, en octobre 1921 : « Nous sommes qualifiés pour être contre les grandes coalitions économiques soumises au contrôle et à la direction du capitalisme international, les protecteurs du commerce et de l'industrie en France. Ils ne peuvent que gagner à cette diffusion de la propriété privée, dont nous demeurons les partisans, à l'accroissement du bien-être général, à la plus grande circulation de l'argent. »

Vers le même temps, la Ligue de la République, émanation du parti radical-socialiste, et qui se flatte de rafraîchir une fois de plus la pensée de ce parti, confiait aux journaux une proclamation où, parmi d'autres propositions anodines, elle réclamait le contrôle des banques.

A la différence des radicaux, louvoyant à travers les courants politiques et les conceptions économiques, ne se découvrant tout à fait que sur la question d'impôt sur le

capital, le groupe socialiste de la Chambre saisissait au printemps 1920 l'occasion du grand débat sur la création des nouvelles ressources fiscales, pour déposer une proposition de loi complète, en manière de contre-projet, où il expose un plan d'ensemble destiné à couvrir les dépenses de guerre et à rétablir l'équilibre financier. Cette proposition, qui porte en tête la signature de Vincent Auriol, porte dans son texte la marque du curieux et subtil esprit de Léon Blum. C'est par ce dernier d'ailleurs qu'elle fut défendue ensuite devant la Chambre.

Le programme socialiste comportait quatre dispositions essentielles : l'impôt direct et progressif sur le capital, l'institution de plusieurs monopoles fiscaux et régies domaniales, la réquisition des valeurs mobilières étrangères et des comptes courants créditeurs à l'étranger, l'organisation publique et locale d'offices du ravitaillement.

Quant aux monopoles, nous retrouvons ici la théorie connue. « Toute industrie monopolisée, en fait, entre les mains d'un petit nombre de producteurs ou de commerçants associés, doit être monopolisée, en droit, entre les mains de l'État. Dès que la liberté de la concurrence se trouve effectivement supprimée, la main mise de la nation est le seul moyen, ou bien de protéger le consommateur sans défense contre les élévations de prix excessives, ou bien de faire profiter la collectivité tout entière des bénéfices réalisés. Tel est le cas par exemple pour les pétroles, les sucres, les assurances, les sels de soude industriels. »

Aussi réclamait-on :

Le monopole des alcools d'industrie ;

Le monopole d'importation des cafés verts ;

Le monopole de l'achat et de la vente des sels de bouche ;

Le monopole d'importation et de fabrication des engrais agricoles ;

L'absorption dans le domaine public des gîtes minéraux et des sources d'énergie hydraulique de toute nature, en France, en Algérie et dans les colonies françaises ;

Le monopole des pétroles ;

Le monopole de la raffinerie et de la sucrerie ;

Le monopole des sels industriels de soude ;
Le monopole des engrais chimiques ;
Le monopole des assurances.

Jamais programme étatiste de si large envergure n'avait été formulé. Il se complétait par le projet de maintenir le régime d'approvisionnement général de la nation par l'État, conformément à la « proposition de loi sur les offices publics d'approvisionnement, déposée au cours de la session de 1918, par le camarade Albert Thomas. » Il fallait, en effet, suivant le rapport, au moment de jeter sur la nation une masse formidable d'impôts nouveaux, fortifier le contrôle public sur le cours des denrées nécessaires à la vie. L'adroit sophisme ! Il ne s'agit ici de rien moins que de supprimer l'incidence de l'impôt. Mais comment l'État maintiendra-t-il les bas prix? En vendant à perte au besoin, en continuant de creuser d'un côté le trou qu'il cherche en même temps à combler. Albert Thomas se demandait aussi avant la guerre s'il fallait recourir à la Caisse publique afin d'assurer aux cheminots de l'État un salaire minimum !

Le plan d'ensemble du groupe socialiste gardait la trace de l'étatisme de guerre. Il fut discuté par la Chambre le 15 avril 1920. Mais dès ce moment l'étatisme avait perdu toute faveur. Les contraintes de la guerre restaient encore sensibles aux épaules de nombreux citoyens. Aussitôt après l'armistice, un mouvement énergique s'était dessiné contre les exigences de l'État. L'agriculture, l'industrie et le commerce luttaient d'un commun accord pour rompre les entraves qui avaient paralysé longtemps l'activité. Les abus de l'exploitation administrative se révélaient de plus en plus nombreux, graves et coûteux. La campagne contre les monopoles n'allait pas tarder à se produire ; elle naquit d'un sentiment d'hostilité générale.

***

Il nous faut ici résumer ce mouvement et dégager ses causes.

L'automne dernier, la campagne contre l'étatisme en

général et contre les monopoles d'État en particulier battait son plein. Depuis deux ans, c'est un des points brûlants de la politique. En 1919, elle n'occupait que les milieux intéressés à la liberté des affaires. Il arrivait encore que le gouvernement déposât des projets étatistes, comme le projet Klotz sur les pétroles. L'expérience de guerre se poursuivait. Les chefs des administrations nouvelles manifestaient l'intention de se défendre et de durer. Depuis lors, il a fallu en rabattre. La liquidation des services de guerre de l'État s'est poursuivie sans relâche. Et la menace financière, après une période où le gaspillage redoubla, s'imposant à tous les esprits, il naquit une volonté commune de mettre un terme aux dépenses superflues. Aujourd'hui l'effort antiétatiste rallie le Parlement et l'opinion, occupe la presse, se manifeste par de nombreuses études, emporte le gouvernement. Le 21 janvier 1921 M. Aristide Briand disait dans sa déclaration ministérielle :

« Il faut à la France des finances saines. Celles-ci exigent des citoyens un effort considérable, mais qui doit être limité à l'indispensable. Le gouvernement se propose notamment de procéder à la liquidation rapide des organismes créés pour la guerre... La victoire économique ne sera remportée qu'autant que la liberté aura été rendue à l'agriculture, au commerce et à l'industrie. Les entraves, résultant des réglementations qui ont été nécessitées par la guerre, doivent être levées. Nous nous attacherons à réaliser promptement cette libération économique. »

L'étatisme était condamné, les principes du libéralisme économique proclamés justes par les pouvoirs publics. Ceux-ci ne faisaient que sanctionner la volonté générale. « Sur aucun point plus nettement que sur la condamnation des monopoles, le suffrage universel ne s'est prononcé aux élections dernières », déclarait Charles Dumont. Les hommes politiques, dont la souplesse est la plus commune qualité d'esprit, se laissaient porter par le mouvement presque unanime. La comparaison des Barodets successifs peut fournir à ce sujet d'utiles renseignements aux esprits curieux.

Les manifestations de cette opinion, dès ce moment, se multiplient. En avril 1920, quand le groupe socialiste présente

à la Chambre son plan fiscal, il se heurte à une hostilité caractérisée. MM. Charles Dumont, rapporteur général du budget, Loucheur, François-Marsal, lui opposent les arguments classiques : les monopoles sont coûteux parce que le consommateur est aussi électeur et pèse sur l'État pour qu'il abaisse les prix, parce qu'une direction administrative ne saurait avoir ni la compétence ni la souplesse d'une direction commerciale privée, parce que le désintéressement auquel la première est obligée, entraîne le risque de la tentation pour le fonctionnaire, de la calomnie dans l'esprit public ; les monopoles pèchent par le défaut de la hiérarchie, la médiocrité du recrutement, la rigueur des règlements, l'irresponsabilité des hommes, la mauvaise organisation comptable.

Sensible à l'impression régnante, M. Herriot, au nom des radicaux, se bornait à quelques paroles fort mesurées. La conception des monopoles ne devait pas être si radicalement condamnée. A considérer certains d'entre eux, comme celui du sel, « on est bien près de croire qu'une exploitation par l'État n'aurait rien, bien au contraire, d'hostile aux intérêts du public. » On devine à ces paroles que l'antiétatisme est en train de se répandre parmi les couches les plus larges de ce public.

Les mois s'écoulent, l'opinion reste constante. « L'étatisme, dit M. Dior au Sénat en février 1921, a comme caractéristique la rigidité et, dans les circonstances où nous vivons, alors que tout est mouvant, il nous faut des régimes souples, si nous voulons nous adapter aux conditions de la vie. » C'est l'idée qui domine la pensée du pays, occupé à passer du régime de guerre au nouveau régime de paix et n'y réussissant pas sans peine.

Les économistes cependant tiraient la leçon des événements et constataient : « Les lois économiques ont triomphé encore une fois : nous avons vu les hauts prix déterminer une augmentation de la production et une diminution de la consommation. Laissons donc les choses opérer. » Libéralisme et antiinterventionnisme reprennent le dessus. Des travaux d'ensemble ont paru. Les uns, s'ajoutant à une littérature déjà longue, rassemblent, avec exemples à l'appui,

les preuves du désordre propre aux gestions d'État, comme *L'Etatisme industriel* de R. Carnot. D'autres sont des enquêtes sur ces gestions mêmes : enquête Bloch sur la flotte d'État, enquête Cuvelette sur les arsenaux, enquête Fayol sur les P.T.T., qui porte en sous-titre : l'incapacité industrielle de l'État. Enfin certaines études, tenant la question pour résolue, cherchent à lui trouver un remède ; c'est le cas de M. René Favareille dans *La Réforme administrative.*

Le dossier de l'étatisme se gonfle ainsi sans cesse. La question se ramifie dans tous les domaines. Elle a des racines partout. On sent qu'on ne les arrachera pas sans peine et sans souffrance. C'est tout un régime, fondé sur de longues traditions, sur une routine, dure comme l'aubier, qu'il faut changer.

Mais la nécessité est pressante et la guerre a fourni de trop claires leçons. On sent qu'il est urgent de fouiller ces réduits, où sous l'autorité de l'État insouciant, anonyme, l'abus s'est accumulé, qui épuise les ressources publiques. C'est la nation entière qui proteste, depuis qu'elle sent qu'elle supporte tout ce poids inutile. Un changement de front s'est accompli. Autrefois les majorités encourageaient l'étatisme, qu'on donnait comme un moyen de faire peser sur l'industrie féconde et le commerce la charge du progrès. Maintenant chacun songe à l'impôt qu'il lui faut acquitter, comprend d'instinct que l'impôt n'est productif que si la collectivité entière le paie en épargnant sur sa dépense, et s'indigne contre les désordres qui se traduisent pour lui par des sacrifices supplémentaires.

C'est que depuis 1914, la situation économique a complètement changé. La France était riche et pouvait n'y pas regarder de trop près. Ses réserves étaient assez abondantes pour lui permettre de boucher les trous, qu'une politique financière imprévoyante pouvait creuser. Le déficit, s'il s'en produisait, était faible et facile à couvrir.

A l'heure présente, la dette est formidable. Le déficit des budgets depuis le début de la guerre n'a pu, en aucune année, être écarté. Le recours à l'emprunt est continuel. Il s'ensuit que le change est défavorable et le rétablissement de la

balance commerciale ne suffit pas à le relever. La France manque de valeurs étrangères qu'elle puisse vendre. La Banque, tenue à la plus grande prudence, ne peut plus avancer au commerce les deniers nécessaires à ses paiements. Nul autre remède que de reconstituer peu à peu l'épargne, grâce à un persévérant travail et à une économie sévère dans les services d'État comme chez les particuliers. Alors il y aura un trop plein de marchandises à vendre, les prix baisseront, les conditions de la concurrence internationale seront favorables.

Telles sont les idées qui se font jour parmi les Français de bon sens, qui sont le plus grand nombre ; telles sont les dispositions dans lesquelles ils arrivent à l'automne de 1921. A ce moment les opinions se sont précisées. A force de rechercher des sources possibles d'économies, d'analyser le budget, on a fait le départ entre les dépenses indispensables et les autres. On a trouvé parmi celles-ci les monopoles d'État anciens.

La nécessité de leur réorganisation ne faisant doute pour personne, on se demande si la meilleure solution ne serait pas d'en débarrasser l'État. La question est présentement à l'étude dans les cabinets de travail, débattue à grand renfort d'arguments politiques dans les journaux.

***

Vivement pris à partie, tandis qu'il était sous-secrétaire d'État des P.T.T., pour l'initiative qu'il avait prise de concéder les services de télégraphie sans fil à une société privée, M. Louis Deschamps avait répliqué en disant que ce moyen lui avait paru le seul efficace pour assurer l'organisation d'un grand réseau mondial français de transmissions hertziennes. C'est lui qui avait invité le distingué M. Fayol à venir observer de ses yeux le fonctionnement de l'administration postale.

Rentré dans la vie privée avec une expérience neuve, M. Louis Deschamps avait annoncé par quelques articles éclatants du *Matin* l'offensive qu'il méditait. Le Sénat venait

à peine d'entendre l'interpellation de M. Gaston Japy sur les gestions d'Etat et la réponse de M. Dior définissant le rôle régulateur de l'État dans l'ordre économique, que M. Deschamps faisait devant la Chambre le procès des monopoles, longuement instruit par lui. Il les passait en revue l'un après l'autre : tabacs, allumettes, poudres, arsenaux, imprimerie, manufactures et stations thermales, postes et télégraphes, téléphones, chemins de fer; et après avoir fourni des chiffres, supputé les résultats, il concluait :

« M. Herriot m'a demandé : Que voulez-vous qu'on fasse? Je réponds : Il faut supprimer tous les monopoles. Remplacez-les par tel autre système que vous voudrez : société fermière, régie, système de la liberté avec impôts. Mais finissez-en. Nous avons besoin de trouver de l'argent dans les caisses de l'État. »

La question était décidément posée. Il s'agissait désormais de choisir entre la méthode purement économique et les préoccupations politiques et doctrinales. L'opinion sur ce point était fixée, convertie par les faits eux-mêmes, ralliée à l'antiétatisme par une presse à peu près unanime, par les « Propos d'un Parisien » entre autres, disposée enfin à entendre la leçon qu'avec une douce patience les vieux organes libéraux n'avaient cessé de lui répéter. Quand M. Deschamps voulut déposer sa proposition de loi sur la cession des téléphones à une société privée, 288 députés mirent leur signature à côté de la sienne. Les groupements économiques aussitôt l'appuyèrent, la *Confédération générale de la production française*, l'*Union des intérêts économiques*, la *Confédération des groupes commerciaux et industriels* et le *Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture* enfin, autrefois d'accord avec le parti radical-socialiste sur les principes de la politique économique, et qui ne l'était plus.

Au même moment, le vœu soumis au Sénat dans la séance du 8 novembre, — vœu tendant à préparer très rapidement des projets de grandes réformes, notamment la transformation des monopoles, devant procurer de très sérieuses économies à la nation, — commençait à se réaliser. Le ministre des Travaux publics instituait une commission, pour répondre

au désir exprimé par le Parlement, qu'une organisation industrielle et commerciale fût donnée au réseau des chemins de fer de l'État. Successivement la sous-commission, sur le rapport de M. Dutreil, la commission en séance plénière et le gouvernement adoptaient le principe de l'affermage du réseau à une grande société nationale groupant les collectivités intéressées, chambres de commerce et d'agriculture, certains capitaux particuliers et des capitaux d'État. Sans doute, ne s'agit-il que du principe, les modalités doivent encore être précisées et déjà les critiques se font jour. Mais on sent qu'écrasé de dettes, impuissant à se réformer seul, l'État fait appel à d'autres initiatives, cherche l'appui des énergies privées.

Tout ce mouvement ne pouvait se produire sans susciter des oppositions diverses. En réponse à M. Deschamps, le ministre des finances se crut obligé de défendre la gestion des administrations fiscales opérant sous son contrôle, de fournir des explications et des excuses. Mais le système seul était visé, non les hommes qu'il emprisonne et qui, souvent, avides de liberté et d'activité, s'en évadent. Economiquement parlant, c'est une question de comptes et de chiffres : on les examinera plus loin.

Mais pour les politiciens étatistes, c'était une question de doctrine et par conséquent de parti. Ils ne pouvaient, ayant un jour rêvé d'exproprier les plus puissantes exploitations industrielles, se laisser exproprier de leurs principes mêmes. Ils répondirent par leurs vieux arguments, dénonçant le retour des fermiers généraux, la mise à l'encan des services publics.

Un soir qu'il avait assisté à la réunion du *Comité national d'études*, qui siège chaque lundi à la Cour de Cassation, M. Bouglé se retirait plein d'alarme. Il venait d'entendre une discussion sur la crise économique actuelle et avait cru discerner chez certains orateurs, « industriels notoires, d'une compétence reconnue », l'intention de poursuivre une triple tâche : suppression des huit heures, suppression de l'impôt sur le revenu, suppression des monopoles d'État. Les principes chers à l'école radicale, les dogmes précieux au cœur

des doctrinaires, pour qui la fin est tout, — le progrès social, — et pour qui, tant ils sont accoutumés au miracle, les moyens, — l'équilibre économique, — ne sont rien, ces principes, ces dogmes allaient-ils donc s'effondrer? Des rapprochements s'établissaient dans son esprit. Il songeait à l'apparition de publications nouvelles, inconnues avant la guerre, où cette opposition, que la nécessité présente a suscitée, entre l'économique et le social, était marquée d'un trait fort, où l'on osait affirmer cette proposition hérétique : démocratie et socialisme sont deux termes antithétiques. M. Bouglé avait peine à comprendre, lui que l'école avait formé étranger à tout concept d'ordre, de hiérarchie et d'autorité. Et sentant l'adhésion à ces thèses nouvelles, sortir de toutes les parties de l'opinion française, soucieuse du pain du lendemain, il se réjouissait qu'une jeune phalange existât encore pour défendre l'idée du progrès inconditionné. Et il confiait son espérance à la feuille qui, par antiphrase, s'est dénommée l'*Ere nouvelle*.

Plus positif, juriste et non sociologue, M. Jèze expliquait, relevait les erreurs de l'opinion simpliste, rappelait la théorie du monopole, concluait que le parti conservateur, — « qui compte (pénible aveu) un certain nombre de députés inscrits autrefois sur les listes radicales, voire même radicales-socialistes », — se proposait de turquifier la France. Et tandis que M. Louis Pasquet, sénateur, ancien fonctionnaire des P.T.T., seul dans la grande presse, discutait chiffres pour les défendre, que la Fédération postale témoignait son attachement à son privilège étatiste en protestant contre la proposition Deschamps, que M. Laffont, le sous-secrétaire actuel, repoussait celle-ci de toute sa voix, la *Dépêche de Toulouse*, sous le titre « Idées et Doctrines », commentait, non sans verve, la campagne de désétatisation.

Mais que penser de tout ceci?

***

Cette campagne a fait suite à une autre dont nous n'avons encore rien dit. C'est d'un commun accord, d'une voix una-

nime que des députés, des sénateurs, relevant de tous les partis, ont étalé le spectacle des erreurs, des désordres, des scandales auxquels les services d'État créés pendant la guerre et à son occasion, avaient donné lieu. Il est probable même que c'est en vertu de l'entraînement, de la vitesse acquise, qu'ayant été voir comment avaient fonctionné le ravitaillement, la liquidation des stocks, l'office des pétroles, la flotte d'État, on en est venu à penser que la même gabegie pouvait régner au sein des postes, des chemins de fer d'État, des manufactures. L'on s'en doutait déjà, mais l'attention n'était pas fortement tournée de ce côté. Ici encore la presse a fait naître des préoccupations nouvelles.

Il convient qu'à notre tour nous nous livrions à cet examen et qu'après avoir décrit l'évolution accomplie dans l'opinion, nous nous attachions à observer la réalité des faits.

On ne peut aujourd'hui porter un jugement sur l'étatisme, sans considérer la vaste expérience à laquelle la guerre a donné lieu et qui fut cause du changement de nos idées.

La suite de ce travail se divise donc ainsi ;

L'économie de guerre et ses résultats ;

Les résultats des exploitations d'État et des monopoles anciens.

CHAPITRE II

LA MOBILISATION ÉCONOMIQUE

Il a été promulgué récemment un décret « tendant à réorganiser le Conseil supérieur de la défense nationale et créant un comité d'études pour préparer la mobilisation industrielle du pays. »

Rien de semblable n'existait en 1914. C'est d'une manière purement empirique, en obéissant aux circonstances, qui faisaient loi, que les gouvernements français successifs ont élaboré la constitution économique de la France belligérante. Essayons d'en marquer les traits caractéristiques.

***

On l'a répété maintes fois. Une guerre de courte durée avait seule été prévue : conception qui, après coup, apparaît singulière, l'Allemagne, et non la France, pouvant se flatter d'écraser son adversaire sous un choc brutal et rapide.

Ni d'un côté, ni de l'autre, il n'avait été pris de dispositions pour organiser la production et assurer les approvisionnements. Depuis 1870 jusqu'en 1914, diverses lois et quelques décrets avaient paru, réglementant en vue de la guerre les transports par fer, les transports par eau, les réquisitions militaires et, dans une certaine mesure, le régime des houillères.

La loi du 24 juillet 1873, complétée par celles du 13 mars 1875 et du 28 décembre 1888, soumet les chemins de fer à l'autorité du ministre de la guerre.

Deux règlements, du 10 juin 1902 et du 10 avril 1913, organisent l'exploitation, sous le contrôle militaire, des voies navigables dans la zone des armées et dans l'intérieur.

Mais l'essentiel des mesures prévues, c'est la loi du 3 juillet 1877, complétée par le décret du 2 août suivant qui les contient. Les lois du 17 juillet 1898, 27 mars 1906, 23 juillet 1911, sont venues plus tard se fondre avec la précédente.

L'idée dominante de la loi est que les particuliers sont obligés de fournir, sur l'ordre de l'autorité militaire et contre indemnité, toutes les prestations d'objets et de services nécessités par l'intérêt de l'armée. Des mesures spéciales sont prévues en ce qui concerne les chemins de fer, les voitures, les chevaux et mulets, les voies navigables, les mines et combustibles, les établissements industriels.

Dès la mobilisation, le ministre de la guerre a le droit de requérir toutes les ressources en personnel et matériel, qu'il juge nécessaires pour assurer les transports militaires et de les employer sans distinction de réseau, sur toutes les lignes dont il peut être utile de se servir ; il a le droit d'occuper les gares et les voies et d'arrêter les transports commerciaux dans la zone des opérations.

Dès le temps de paix, des mesures de recensement annuel sont prises concernant les chevaux et les mulets. Le recensement des voitures attelées a lieu tous les trois ans. En cas de mobilisation, des commissions, désignées par l'autorité militaire, procèdent à la réquisition au lieu qui a été désigné par le maire de la commune, pour le rassemblement des bêtes et des équipages. On se rappelle ici le spectacle des premiers jours de la guerre.

L'exploitation des voies navigables était soumise à l'autorité militaire ou même assurée par des troupes spéciales : bateaux et bateliers pouvaient être requis, ainsi que les chargements.

Les exploitants des mines de combustibles étaient tenus, sous la surveillance des ingénieurs de l'État, de mettre à la disposition du ministre de la guerre les ressources en combustibles, cokes et agglomérés nécessaires pour le service des armées et de la flotte, les établissements de la guerre et de la marine, les transports militaires et les approvisionnements des places de guerre. Il leur était interdit pendant ce temps de faire des livraisons à des tiers.

Quant aux établissements industriels, il était prévu que leurs exploitants « peuvent être tenus, sur réquisition directe, de mettre à la disposition de l'autorité militaire, toutes les ressources de leur exploitation en personnel, matériel, matières premières et produits et d'effectuer les productions, fabrications et réparations exigées pour le service des armées et de la flotte, les établissements de la guerre et de la marine et les approvisionnements des places de guerre. Aussi longtemps que dure la réquisition, l'exploitant ne peut, sans autorisation, faire à des tiers des livraisons de matières, produits ou objets de la nature de ceux qui ont été réquisitionnés. En cas d'insuffisance des moyens de production, l'autorité militaire peut, sur nouvelle réquisition, procéder à la prise de possession partielle ou totale des établissements industriels et en assurer l'exploitation par ses propres moyens. »

Tels étaient les moyens de contrôle que l'État s'était réservés sur l'activité économique. Il s'agissait exclusivement d'assurer les besoins de l'armée, nullement ceux de la population civile. La guerre devant être courte, l'armée elle-même était censée pourvue de tous les objets nécessaires pour la mener à bonne fin.

Il est intéressant de faire apparaître, en contraste avec ces dispositions élémentaires, la formidable armature économique, dont la nation s'est chargée peu à peu, suivant un régime analogue à celui que les Allemands, plus systématiques, ont appelé *Zwangswirtschaft.*

Pour connaître les résultats économiques, pour évaluer le rendement financier du régime de guerre, il faut examiner le fonctionnement de chacun des organismes particuliers : ravitaillement, armement, consortiums, offices de tous genres, marine marchande, qui, s'engrenant les uns dans les autres, composaient l'ample machine de l'État producteur. Mais pour en comprendre l'agencement, il convient de considérer d'abord comment les choses se sont faites, par quels règlements ont été supprimées d'abord les libertés particulières, les organisations d'Etat érigées ensuite. De celles-ci, nous indiquerons ce qu'on en connaît, quels régimes particuliers les unes et les autres subirent, quel fut leur système financier. Nous rassem-

blerons alors, après avoir indiqué ce qu'il en subsiste encore çà et là, les données que l'on possède sur les résultats comptables de leur gestion. Nous tâcherons de calculer ce qu'elles nous ont coûté et marquerons la différence qui sépare un régime économique de guerre d'un régime économique de paix. L'ayant fait ressortir, nous serons plus libres d'examiner enfin la question des vieux monopoles et de chiffrer leur rendement.

***

Suivons donc d'année en année les progrès de l'organisation de guerre : on y distingue deux périodes, un temps prolongé de mobilisation, suivi d'une démobilisation assez lente.

A part les quelques mesures qui, sauf en ce qui concerne les transports, étaient théoriques bien plutôt que pratiques, rien n'avait donc été prévu dans l'ordre économique. L'État ne savait rien des réalités. L'Intendance, chargée des approvisionnements de l'armée, dont le rôle était celui d'un commerçant, ignorait les usages du commerce à un point qui stupéfie. Le sous-directeur de l'Intendance ne connaissait pas, semble-t-il, l'existence des mercuriales, les places où se négocient les affaires d'importation de céréales. Pour connaître la valeur du blé à la date du 7 août 1914, il faisait établir des fiches donnant les courbes des cours depuis 1906.

Il n'est pas surprenant que se sentant si mal secourus par l'expérience d'administrations fossiles, les ministres aient senti d'abord le pressant besoin de se renseigner. C'est à quoi furent appelés à servir les premiers organismes institués en 1914.

Deux problèmes faisaient sentir leur urgence : celui de l'armement et celui du ravitaillement.

Par décret du 6 août 1914, fut nommée une Commission chargée de réunir les informations concernant les ressources alimentaires qu'il était possible de se procurer hors de France. Puis le décret du 8 septembre créa sous l'autorité du ministre du Commerce, le *Service du ravitaillement pour l'alimenta-*

tion de la population civile, ayant pour mission de rechercher et d'évaluer les ressources existantes en denrées et marchandises essentielles. C'était un service chargé d'enquêtes et de recensements, principalement dans les ports. Il devait surveiller les stocks, calculer la quantité des produits à importer, faciliter la répartition des denrées entre les régions. Ce fut l'embryon de l'organisme qui, sous des noms divers, eut charge du ravitaillement national.

Le 23 août, le ministre de la Guerre annonçait au secrétaire général du *Comité des Forges*, qu'il avait invité la direction de la Guerre à prendre contact avec ce Comité et les trois chambres syndicales du Matériel de Guerre, du Matériel des Chemins de fer et de la Construction navale, pour la répartition et l'exécution des commandes de guerre. Le 30 septembre, le ministre de la Guerre recevait à Bordeaux une délégation de métallurgistes, et les pressait d'assurer une production quotidienne de 100.000 obus de 75.

Le 17 octobre était institué, auprès du ministre du Commerce, un *Office des produits chimiques et pharmaceutiques*, dont le rôle était, pendant la durée de la guerre, de constater les quantités existantes de ces produits, d'évaluer leur production actuelle et de développer leur production future.

Le 4 décembre, un décret confiait à la direction des Chemins de fer de l'État le soin d'acheter à l'étranger les charbons nécessaires au ravitaillement de la population civile pendant les hostilités. Le ministre des Finances était autorisé à lui faire à cette fin des avances, jusqu'à concurrence de 15 millions, sur compte spécial, qui serviraient de fonds de roulement. Un décret du 9 janvier 1915 réglait la comptabilité, qu'il était prescrit aux Chemins de fer de l'État d'observer. Le 15 février, une Commission de répartition des combustibles était instituée auprès du ministre des Travaux publics. Voici poindre l'État acheteur et répartiteur de produits. Mais il n'est point encore question de contrainte. L'État se propose seulement de venir en aide au commerce libre.

Le 18 juillet 1915, première interdiction d'importation. L'entrée libre en France des métaux étrangers est prohibée. Le 2 novembre, le sous-secrétaire d'État de l'Artillerie et des Muni-

tions au ministère de la Guerre, dont les fonctions sont nouvelles, adoptait les propositions du *Comité des Forges*, relatives à la création d'un service de centralisation des commandes faites en Angleterre par les industriels français. Ce service était destiné à venir en aide à ceux du sous-secrétariat, à qui, dès cette époque, les maisons françaises, pour se procurer du métal étranger, devaient s'adresser. Par l'intermédiaire d'une Commission installée à Londres, celui-ci assurait la fourniture. Peu après, le *Comité des Forges* organisait son bureau de Londres et son bureau de Paris, celui-ci centralisant les demandes d'autorisation de sortie, émanant des industriels français, les vérifiant et les classant, le premier répartissant les commandes chez les fournisseurs anglais, tandis que la Commission officielle s'occupait d'obtenir du gouvernement britannique les autorisations nécessaires : l'Angleterre venait d'instituer le régime des licences d'exportation.

Le 16 octobre 1915, avait été promulguée l'importante loi relative au ravitaillement de la population civile. Abandonnant le rôle de statisticien auquel il s'était borné jusqu'alors, l'État, en matière de blés et de farines comme déjà en matières de charbons, se portait acheteur lui-même sur le marché. Il était ouvert au ministre du Commerce un crédit de 120 millions, à titre de fonds de roulement. Jusqu'à cette date, le droit de réquisition ne pouvait être exercé que pour assurer les besoins de l'armée ; il fut étendu à l'approvisionnement de la population civile. Les fonds mis à la disposition du ministre lui permettaient de payer les produits réquisitionnés ou d'en acheter à l'étranger. Jusqu'à cette date aussi, était restée seule en vigueur la disposition de la loi des 19-22 juillet 1791, donnant aux municipalités la faculté de taxer le prix du pain et celui de la viande de boucherie, disposition qui n'avait jamais, depuis la Révolution, été abrogée : d'après la loi du 16 octobre 1915, le prix des farines peut être taxé par décret. Un compte spécial est ouvert.

Le 2 novembre 1915 d'autre part, la Commission militaire de la navigation fluviale avait soumis l'organisation des transports à un règlement nouveau ; elle classait les transports par eau en deux catégories : transports autorisés et transports

ordonnés. Des types fixes de contrats étaient établis que les intéressés étaient obligés d'adopter, où les prix de fret et les salaires du personnel étaient taxés ; si le transporteur refusait d'exécuter le service aux conditions réglées par l'administration, celle-ci en prescrivait l'exécution d'office par bateaux désignés, sous menace de réquisition. Le transport par eau était de la sorte assimilé au transport par fer.

Au cours de l'année 1916, les règlements se multiplient et deviennent plus stricts. Plusieurs lois générales paraissent, qui limitent décidément la liberté commerciale, arrêtent le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, permettent au gouvernement d'interdire par décret l'entrée des marchandises étrangères, réservent à l'État toute la production des alcools industriels. L'autorité voit ses pouvoirs sur les chemins de fer réorganisés et concentrés ; la circulation fluviale sur la Seine, où le trafic devient intense, est soumise à un contrôle rigoureux. On voit naître le *Bureau national des Charbons*.

Au début de 1916, l'inéluctable pression des lois économiques commençait à se faire sentir. Tout l'effort de la France se dépensant à soutenir la guerre, à consolider le front, à fabriquer armes et munitions, les produits devenaient plus rares et tendaient à renchérir. C'est alors que le gouvernement, préoccupé de maintenir le moral du pays, en écartant momentanément les préoccupations matérielles, adopta de propos délibéré la politique d'opportunité. Normalement, les prix devaient monter et la consommation se ralentir, la consommation s'ajustant à la fois sur les disponibilités financières et les ressources naturelles. Artificiellement, l'on pouvait maintenir l'abondance des produits et la faiblesse relative des prix ; à une condition toutefois, qui était de recourir dans la plus large mesure au crédit. On s'y résolut. L'État commença de vivre principalement sur des ressources d'emprunts : emprunts intérieurs, pour couvrir une partie de ses dépenses, emprunts extérieurs pour n'avoir pas à acquitter le prix des fournitures tirées de l'étranger au moyen des disponibilités immédiates. Il réussit par là, sans toucher aux impôts existants, à laisser de l'argent liquide aux mains des particuliers, et comme il pesait sur les prix par des contraintes et des

subsides, à permettre à ceux-ci de conserver leur train de vie. Bien entendu la difficulté n'était que remise, les prix du marché libre étant les seuls prix normaux, et les dépenses différées se représentant plus tard sous la forme de dettes.

Tel est le sens véritable de la loi du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées alimentaires. Loin de mettre un frein à la spéculation, elle l'a encouragée. Car il y a deux sortes de spéculations bien distinctes : l'une qui cherche à prévoir d'avance la situation du marché, les causes susceptibles d'influencer l'offre, la demande et les prix, l'autre qui consiste à tirer profit des concessions que la demande insatisfaite est prête à consentir sur le marché clandestin, quand cesse d'être observée la loi du marché libre.

D'après la loi du 20 avril 1916, le sucre, le café, l'huile et l'essence de pétrole, les pommes de terre, le lait, la margarine, les graisses alimentaires, les huiles comestibles, les légumes secs, les engrais commerciaux, le sulfate de cuivre et le soufre, pouvaient être soumis à la taxation ; les conditions en étaient différentes suivant les cas, soit qu'elle fût prononcée par décret pour les prix de gros des produits importés, soit qu'elle le fût par le préfet, ou, dans la zone des armées, par l'autorité militaire.

Cette même loi étendait aux denrées autres que les blés et farines, le droit de réquisition pour l'approvisionnement de la population civile, établi par la loi du 16 octobre 1915. Elle ouvrait au compte du ravitaillement une deuxième section où devait être portée la comptabilité des opérations nouvelles de l'État acheteur, qu'on se flattait de réaliser sans accroître l'ancien fonds de roulement de 120 millions de francs. Ce n'était là qu'un vain espoir : le déficit de ce compte ne cessa de s'approfondir.

La loi du 22 avril 1916 suit de près la précédente. Elle a pour objet la taxation des charbons et comporte les mêmes mesures : réquisition et taxation. Le ministre des Travaux publics fixera désormais les prix de vente maxima des charbons français sur le carreau des mines de chaque bassin houiller. La Commission militaire des mines pourra, par voie de réquisition, pourvoir à l'approvisionnement de l'industrie privée

et de la population civile. Des décrets fixeront les taux maxima du frêt pour transports de charbon des ports anglais aux ports français sous pavillon national.

Par la loi du 6 mai, le Parlement confère au gouvernement un privilège nouveau : celui de prohiber par décret l'entrée des marchandises étrangères et d'augmenter les droits de douane.

Un progrès semblable s'observait dans l'organisation des importations métallurgiques. Le 6 mars, le *Comité des Forges* se voyait réserver toutes les demandes d'importation de fontes d'Angleterre. Le 11 mai, était instituée la Commission interministérielle des bois et métaux, composée de représentants de tous les départements ministériels intéressés : elle examine les demandes présentées au nom de chacun de ces départements et règle leur ordre d'urgence ; elle les coordonne en des propositions d'ensemble. L'impossibilité de satisfaire tous les besoins, oblige à les soumettre au tour. C'est exactement la même idée qui venait d'amener l'institution du tour de remorquage et du tour d'affrétement pour les transports par eau de Rouen à Paris.

En mai, la Commission centrale de taxation du charbon et du fret était instituée, par application de la loi du 22 avril. Anglais et Français signaient un arrangement destiné à soustraire à la concurrence le commerce d'importation des charbons anglais : les prix étaient réglés conventionnellement, des comités créés comme dans la métallurgie, pour régler l'exécution des commandes et l'ordre des priorités. Le 12 juillet une décision ministérielle institue le *Bureau national des Charbons*, qui se détache de l'administration du Chemin de fer de l'État et devient autonome, sauf en ce qui concerne la comptabilité.

Par l'article 4 de la loi du 30 juin 1916, l'État met la main sur les alcools dits d'industrie : « A l'exception des genièvres de fabrication spéciale, toutes les quantités d'alcool propre à la consommation de bouche, provenant de matières autres que les marcs, lies, etc., sont réservées à l'État, qui ne peut les rétrocéder que pour des usages industriels et médicaux. » Ce régime est toujours en vigueur, après des prorogations successives.

Vers la fin de 1916, l'Angleterre, la France et l'Italie sont devenues solidaires, en ce qui concerne le ravitaillement en céréales. Le 29 novembre, était né le Comité exécutif du Blé (*Wheat Executive*), qui réalise « la coopération entre les trois alliés pour l'achat dans les pays exotiques et le transport en Europe des quantités de céréales qui leur sont nécessaires. » Ces quantités seront réparties entre les Alliés au prorata de leurs besoins. Chacun d'eux apportera au Comité exécutif toutes les ressources de transport dont il dispose ; le surplus sera assuré par l'Amirauté britannique.

Déjà les services du ravitaillement français s'étaient assuré des moyens de transport maritime. La Compagnie canadienne *Hudson's Bay* s'était chargée des affrétements de navires anglais ou alliés pour le compte du ministre du Commerce. Celui-ci avait de plus acheté un certain nombre de navires en Angleterre et les avait donnés en gérance à la *Bay Company*, filiale de la précédente. Au 15 décembre 1916, cette flotte comptait trente-trois navires et quatre chalands de mer, représentant 209.000 tonnes.

En cette même fin d'année, deux décrets du 27 et du 31 décembre réglaient les attributions du sous-secrétaire d'État des Transports, adjoint au ministre des Travaux publics et des Transports, qui à ce moment l'était aussi, en la personne d'Herriot, du Ravitaillement. Chargé d'assurer les services des chemins de fer, de la navigation et des ports, des routes, de l'automobile, des usines hydrauliques et des distributions d'énergie électrique, le sous-secrétaire d'État recevait délégation des attributions confiées à l'autorité militaire pour le service des chemins de fer et l'exploitation des voies navigables. Un décret ultérieur du 9 mai 1917, allait apporter quelques modifications à ses fonctions jusqu'à la suppression de l'emploi lui-même, en septembre de la même année.

Au cours de l'année 1917, nous rencontrons deux lois qui, du point de vue économique, peuvent être considérées comme fondamentales : celle du 1er août qui institue le répertoire des opérations de change (dès l'année précédente, les émissions publiques avaient été interdites), et celle du 3 août sur les

réquisitions civiles. Le 30 novembre est promulgué le décret qui institue l'État acheteur unique des céréales, qui en réglemente l'acquisition, en prohibe la libre circulation, fixe le régime de la meunerie, limite la consommation du pain par l'institution de la carte.

La loi du 1er août 1917 oblige toute personne faisant profession de négocier des monnaies ou devises étrangères, à en faire la déclaration au bureau de l'enregistrement de sa résidence, à exiger de chacun de ses clients la déclaration de son identité et à tenir un registre où elle inscrive au jour le jour toutes les opérations effectuées.

La loi du 3 août étend le régime des réquisitions civiles jusqu'à le faire coïncider avec celui des réquisitions militaires. On se rappelle que la loi de 1911 conférait à l'autorité militaire le droit de requérir l'usage des établissements industriels et complétait la faculté qui lui était reconnue en général d'obtenir tous les objets et services utiles aux besoins de l'armée. Désormais l'autorité civile sera sur le même pied. Elle pourra réquisitionner tous objets nécessaires à l'alimentation, l'habillement, l'éclairage et le chauffage de la population civile, toutes matières et tous établissements industriels ou commerciaux servant à la production, la fabrication, la manipulation ou la conservation desdits objets. Ceux-ci devaient être déterminés par décrets ; leurs détenteurs, ainsi que les exploitants ou propriétaires d'usines, étaient dès lors tenus à faire une déclaration sous peine d'amende.

L'étatisme ici touchait presque à son point culminant. L'État a peut-être encore des progrès de détail à faire dans la pratique. Il n'en peut plus guère accomplir sur les principes.

Son droit de réquisition est absolu, comme son droit de taxation. Il a étendu l'un comme l'autre dans la plus large mesure. L'exportation est devenue impossible sans son consentement. Il en est de même pour l'importation. Les industriels ne peuvent obtenir les matières premières nécessaires qu'en se commettant à son entremise. Toute opération de change est contrôlée. Les quelques fissures qui subsistent, on les fera disparaître au début de l'année 1918. Et dès lors, ayant fermé toutes les avenues ouvertes en temps de paix à

l'activité libre, l'État, poursuivant ses progrès, adoptera une autre méthode, consistant à effectuer à son propre compte une grande part des opérations à l'occasion desquelles il se contentait jusque là de concourir avec le commerce, ou qu'il se bornait à contrôler.

***

Suivons ces progrès qui s'accomplissent parallèlement dans les divers ordres d'activité économique.

Au cours de l'année 1917, la réglementation concernant les produits métallurgiques s'est resserrée.

Les importations de fer blanc en provenance d'Angleterre sont soumises au régime qui, depuis une année, est en vigueur pour les fontes ordinaires, spiegels, ferro-silicium et ferro-manganèse. Aucune demande n'est accueillie qui n'ait été soumise au *Comité des Forges*, qui les centralise toutes par les soins du *Comptoir d'exportation des Produits métallurgiques*. Bientôt même, à partir du 7 mars 1917, tout le fer-blanc produit en France ou importé de l'étranger sera acheté par le Comptoir, qui se trouve dès lors en compte courant avec le Trésor. Les mêmes dispositions sont prises le 31 août, concernant l'importation des aciers ordinaires. A cette époque, les Hauts-Fourneaux de Caen sont exploités directement par l'État, qui vend la fonte produite au *Comité des Forges*, chargé d'établir la péréquation entre les prix des fontes anglaises et françaises : les prix d'acquisition étant établis conventionnellement, en tenant compte des éléments divers qui s'y incorporaient, fret, assurance, surestaries, ne pouvaient manquer d'être différents sur le marché intérieur et à l'importation. La péréquation permettait d'égaliser le prix de vente à la consommation, en faisant la moyenne entre les prix d'achat. Elle devint peu à peu d'un usage courant. Pour les fontes, elle entra en vigueur le 1er juin 1918 : le *Comité des Forges* fut chargé d'assurer les mouvements de fonds nécessaires. Il avait été décidé d'ailleurs qu'à partir du 31 mars 1918, toute la production française de fonte serait achetée par l'État.

Le même système de péréquation fut adopté pour les frets par l'arrêté du 15 juin 1918 ; à partir du 1er janvier 1920, une Caisse de compensation, établie auprès du *Bureau national des Charbons* et fonctionnant pour le compte des chemins de fer de l'Etat, fut chargée d'établir la péréquation générale du prix de tous les charbons français et étrangers.

Nous n'avons relevé encore aucune tentative de l'État pour contrôler le commerce des pétroles. C'est le 14 juillet 1917 que paraît le premier décret touchant cette matière. Le processus est connu. Il ne s'agit d'abord que d'assembler des renseignements. Un comité est alors chargé de l'examen des questions concernant la production, les exploitations, les commerces et industries des essences, des pétroles, des huiles lourdes et autres produits pétrolifères et combustibles liquides de toute nature. Ce comité devait examiner, coordonner, contrôler les besoins des services de l'État et du public, étudier les moyens de satisfaire à ces besoins au mieux de l'intérêt national par l'utilisation rationnelle des ressources de la France, de ses colonies, des pays de protectorat, régler l'ordre d'urgence, tant en France qu'à l'étranger, des achats, transports et fabrications, les importations, exportations et constitutions de stocks. La composition de ce comité était mi-administrative, mi-technique.

C'est dans la même période que se dégage la notion des consortiums. Déjà s'était formé celui des marchands de fer ; au début de juillet, les importateurs de coton tinrent à la Bourse de Commerce du Havre, sous la présidence de M. Clémentel, une importante réunion ; un projet de consortium du coton y fut approuvé.

L'État en était arrivé à absorber pour les besoins de la guerre la presque totalité des ressources matérielles disponibles. La réquisition captait sur le territoire la production française subsistante. Le régime des importations, centralisées aux mains de quelques organismes, ne laissait plus rien filtrer hors des services publics. Les besoins de la population civile devaient pourtant être satisfaits. Deux moyens s'offraient : ou bien organiser des services d'État destinés à pourvoir à tous ces besoins ; ou bien céder à l'industrie

privée et au commerce les matières strictement indispensables, pour que ceux-ci les missent à la disposition du public, aux prix fixés par l'État. Les deux méthodes furent concurremment employées. Les services du ravitaillement se conformèrent de plus en plus à la première ; le ministère du Commerce s'efforça de rester fidèle à la seconde et tenta de résoudre la difficulté en instituant les consortiums d'importation et de vente.

Il se dressait un double obstacle : les grands pays exportateurs, et l'Angleterre en particulier, contingentant de plus en plus leurs exportations, n'acceptaient de traiter qu'avec l'acheteur unique, autorisé par le gouvernement français. Il fallait donc concentrer les demandes. D'autre part, le ministère de l'Armement, chargé de satisfaire les besoins de l'armée, occupait déjà la place en qualité d'acheteur pour un bon nombre de produits. On ne pouvait rien obtenir que de son consentement. Telles sont les raisons qui déterminèrent peu à peu l'élaboration d'un système de relations régulières entre le ministère de l'Armement et celui du Commerce. Le second s'augmente alors d'une division nouvelle, celle des services techniques, chargés d'étudier les besoins de la population civile, aidés à cette fin de commissions mi-administratives, mi-techniques. Des réunions interministérielles de commissions règlent la répartition des produits entre les deux départements. Les consortiums ont qualité pour importer de l'étranger les contingents accordés au commerce privé.

Ces consortiums sont des sociétés à capital déterminé desquelles sont appelés à faire partie les commerçants patentés, pratiquant le genre de commerce spécial à tel consortium, au moment où celui-ci est constitué. C'est en principe le Consortium lui-même qui importe, l'État n'exerçant qu'un contrôle, et qui revend à ses membres, suivant une proportion déterminée, moyennant des prix fixés par l'État. Les prix de détail sont fixés comme les prix de gros, de telle sorte que le bénéfice du commerçant est strictement proportionnel au contingent alloué. Il est stipulé que le Consortium ne doit pas faire de bénéfices, la marge entre les prix d'acquisition et de vente devant être suffisante pour couvrir les frais. Le

reliquat qui pourra lui rester en caisse quand ses opérations, à la fin des hostilités, seront closes, sera reversé à l'État pour être employé à certaines œuvres touchant à l'intérêt général de la branche de commerce considérée. C'est sur ce modèle que furent créés les consortiums du coton, du jute, de l'huilerie, de la verrerie, de la droguerie, des bois suisses, le Comptoir des pâtes et papiers et l'Office national de la presse, pour le papier-journal.

L'État n'assumait, comme on le voit, dans ces opérations, aucun rôle financier. Il se bornait à surveiller le contingentement et les prix. Tout autre est le régime que l'on voit naître le 30 novembre 1917, dans la branche du ravitaillement en céréales et en pain.

***

Il convient de distinguer deux périodes dans l'histoire du ravitaillement en céréales. Jusqu'au 30 novembre 1917, l'État se contente de faire des achats de céréales d'abord à l'étranger, puis en France, afin de prévenir la hausse des prix sur le marché national ; mais le commerce intérieur, sous réserve de l'observation des prix officiels, reste libre. Dans la seconde période, l'État devient l'unique acheteur et la réglementation est absolue.

Au début de la guerre, l'Intendance jouissait du droit de réquisition pour les besoins de l'armée. Elle fixait le prix, sous bénéfice des garanties que la loi de 1877 et les lois ultérieures assuraient au marchand. Dès 1914, l'État commença de vendre sur le marché français les blés achetés à l'étranger, au-dessous des prix qu'il avait payés ; il voulut peser sur les cours.

Après la loi du 16 octobre 1915, ce système se régularisa. Ayant obtenu le droit général de réquisition et le droit de taxation des farines, l'État fixe d'abord le prix de réquisition à trente francs. Dès cette époque, il est seul importateur de blés étrangers : le prix de vente en France a cessé d'être rémunérateur.

En vertu du décret du 30 novembre, toutes les céréales

de production indigène sont réquisitionnées par l'État. Il les paie à tarif fixe.

Les prix de réquisition ne sont pas demeurés stables. Ni loi, ni décret ne peut faire mieux que de ralentir la hausse, quand celle-ci répond à l'état du marché. La hausse du prix du blé s'est faite par bonds successifs, marqués par les lois et les décrets. Le premier prix était de 30 francs par quintal. La loi du 29 juillet 1916 l'élève à 33 francs, le décret du 8 avril 1917 à 36, celui du 30 novembre à 50. Il fut ensuite de 75 francs pour la récolte 1918, de 73 francs pour la récolte 1919, enfin en 1920, le mouvement de hausse ayant tout emporté, il touchait les 100 francs.

Cependant, en cette fin d'année 1917, l'État consolidait sa situation de commerçant vendant à perte. Le prix d'achat du quintal de blé étant alors fixé à 50 francs, le prix de vente à la meunerie le fut à 43. A partir de ce moment, chaque quintal de blé français consommé coûtait à l'État 7 francs. Puis la marge s'élargit : la perte atteignit 30 francs.

A ce moment même, le gouvernement, cédant aux sollicitations réitérées du Parlement, déposait un projet de loi destiné à solder le déficit du ravitaillement tel qu'il apparaissait au 31 mars 1917, date de l'arrêté de compte.

Le découvert s'élevait alors à 678.835.447 francs, et il provenait de trois sources :

1° De la perte encourue par l'État du fait qu'il avait délibérément vendu à perte les blés étrangers, achetés depuis le début de la guerre. Insoucieux d'acheter cher, comme le prouve l'histoire de la cession des marchés de céréales en août 1914, l'État n'était préoccupé que de vendre bon marché. Au début, la perte se mesura à la différence de deux cours : cours mondial, cours français, déterminé par les offres de denrées faites par l'État à faible prix. A partir du 16 octobre 1915, il n'y eut plus de cours français, le prix intérieur fut taxé ; la perte fut dès lors égale à la différence existante entre le cours mondial mobile et le chiffre de la taxe, immobile.

2° Jusqu'au 13 juillet 1917, le prix du pain resta presque celui d'avant-guerre. A cette date, un décret autorisa une augmentation de 0 fr. 05 par kilo. Le prix de la farine n'était

plus celui de 1914. La loi du 16 octobre 1915 avait donné au gouvernement le droit de taxation pour les farines. Une circulaire du 5 mai 1917 arrêta le prix de 45 fr. 75 le quintal. Il fut décidé que les boulangers recevraient de l'État une ristourne pour les couvrir de la différence.

3° Il fallut envisager un procédé analogue à l'égard des meuniers, puisque le prix de la farine restait constant, tandis que le prix des blés s'élevait. Comme on l'a vu, la loi du 29 juillet 1916 l'avait fixé à 33 francs, le décret du 8 avril 1917 l'avait relevé à 36. L'écart était à la charge de l'État.

Du jour où celui-ci prit tout en main, les choses se simplifièrent. La perte assumée se présenta sous forme compacte et grossit.

Nous examinerons ce progrès plus loin, en étudiant les résultats généraux de l'affaire.

***

Nous arrivons à l'année 1918, celle de l'armistice. L'organisation étatiste est presque parfaite ; les principes sont intégralement posés. Quel développement le système est-il susceptible de prendre encore ?

Dans l'ordre général, trois lois paraissent, complétant les précédentes :

Celle du 10 février, conférant au gouvernement le droit d'édicter des réquisitions nouvelles, en quelque domaine que ce soit, par simple décret ; c'est le *régime des décrets.*

La loi du 3 avril qui prohibe l'exportation des capitaux.

La loi du 5 avril qui permet la saisie des marchandises importées sans autorisation.

Dans la pratique, il reste encore à l'État deux branches de l'activité économique à saisir : la navigation maritime et le commerce des pétroles.

« Pendant la durée de la guerre, dit la loi du 10 février, et pendant les six mois qui suivront la fin des hostilités, des décrets pourront réglementer ou suspendre, en vue d'assurer le ravitaillement national, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la mise en vente, la détention ou la

consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux. Les dispositions de la présente loi sont applicables aux décrets rendus pour le ravitaillement de la population civile en combustibles. Il pourra être, dans le même but, procédé par décret à la réquisition de la totalité de la flotte marchande.

« Les dispositions du présent article s'appliqueront également aux autres substances, dont l'achat par l'État, pour les besoins de la population civile, est autorisé par la loi du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées et substances. »

Jamais encore les libertés individuelles n'avaient subi de semblables restrictions. Jamais l'arbitraire pouvoir du gouvernement n'avait été si complètement débarrassé de toute entrave. Jamais le Parlement ne s'était pareillement dessaisi de toute faculté de contrôle. On en a bien vu les conséquences dans le temps qui a suivi, et senti le dommage. La seule limite mise aux empiètements de la puissance publique était l'obligation de soumettre les décrets rendus par elle à la ratification des Chambres, dans le mois de leur promulgation.

La loi du 3 avril, réglementant l'exportation des capitaux et l'importation de titres et valeurs mobilières, apportait à la loi du 3 août précédent un complément considérable. Sauf autorisation écrite du ministre des Finances, il était interdit à toute personne résidant en France de constituer hors de France un avoir quelconque en titres ou en fonds, de souscrire à une émission, de consentir un prêt, d'acheter aucun titre, bien ou produit, dès lors que l'opération impliquait un transfert de fonds ou de titres hors de France. Il était interdit de même d'expédier des titres à l'étranger et de les négocier, à moins que la valeur n'en fût acquittée moyennant une remise en francs ; cette négociation ne pouvait aboutir à une ouverture de crédit à l'étranger. Il fallait, pour acheter des devises ou monnaies étrangères, pour transférer hors de France des monnaies, valeurs ou titres, en un mot pour effectuer un paiement à l'étranger, obtenir d'abord l'autorisation ministérielle et passer ensuite par l'intermédiaire d'une personne astreinte à tenir un répertoire d'opérations de change. Une commission des changes était instituée.

La loi du 5 avril complétait la loi du 6 mai 1916, qui donnait au gouvernement la faculté de prohiber par décret l'importation des marchandises étrangères. Toute marchandise prohibée à l'entrée, pour laquelle une autorisation régulière d'importation n'était pas présentée aux bureaux des douanes dans les cinq jours après son arrivée, devait être saisie et vendue au profit de l'Etat. On voulait mettre un terme à l'expédition de marchandises, dont les détenteurs n'avaient pas réussi à assurer l'introduction, moyennant une dérogation, et qui s'entassaient dans les gares frontières.

Ces mesures complétaient un système achevé déjà dans ses grandes lignes. Le début de l'année 1918 marque de la part de l'État deux initiatives nouvelles : ayant pris le 15 février le décret de réquisition générale de la marine marchande, il fait voter le 25 mars la loi portant ouverture du compte spécial de la flotte d'État ; il devient de la sorte l'unique armateur. Le 29 mars, en vertu d'un contrat passé entre le ministre du Commerce et le ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement, d'une part, les industriels importateurs maritimes de pétrole et d'essence en vrac de l'autre, était institué le *Consortium pétrolier*.

Si l'on fait exception pour les flottes qu'avaient constituées à leur usage le service du ravitaillement et le *Bureau national du Charbon*, l'État n'était jusqu'alors intervenu dans la navigation maritime ni comme concurrent, ni comme entrepreneur exclusif de transports. C'est cette dernière qualité qu'on le voit assumer soudain, alors que la guerre tire à sa fin, en 1918. Il se substitue à l'initiative privée, qu'il tient pour impuissante.

La guerre sous-marine avait soumis les compagnies de navigation à une rude épreuve. Avant la guerre, la flotte de commerce française était déjà loin de suffire aux besoins du pays. La difficulté depuis 1914 s'aggrava du fait que le rapport des importations aux exportations se déséquilibrait davantage. Si l'on n'en considère que la valeur, seule relevée alors aux statistiques des douanes, on constate que de 1913 à 1918 les exportations sont passées de 6.880 millions à 4.722,

tandis que les importations ont bondi de 8.421 millions à 22.301.

Frappée de crainte à la pensée de manquer de tonnage, alors qu'elle tire du dehors tous ses approvisionnements, l'Angleterre par le *bill Prettyman* avait édicté l'interdiction du transfert de pavillon et fermé ses chantiers, dès août 1916, aux commandes des armateurs français. Aussi l'organisme interallié créé à Londres sous le nom d'*Interallied ship purchasing Committee*, n'eut-il à aucun moment le moyen de remplir sa mission, qui était de centraliser les demandes de tonnage des armateurs alliés, de recevoir les offres de vente et de répartir les navires entre les acquéreurs, sans concurrence. Au cours de l'année 1917, le Japon, l'Amérique, les pays scandinaves réservaient à la flotte nationale, suivant l'exemple de l'Angleterre, tous les navires sortis de leurs chantiers.

L'urgence du problème n'avait pas échappé à l'attention du gouvernement. Nous avons signalé déjà le décret du 27 décembre 1916 qui confie au sous-secrétaire d'État des transports les services des transports maritimes. Une loi du 13 avril 1917 stipulait que des avances pouvaient être faites par le Trésor aux armateurs français pour leur permettre d'acheter des navires.

La navigation maritime était soumise à une réglementation dont les dispositions initiales remontaient à 1916. Le 4 avril de cette année, un décret obligea les navires de plus de 500 tonnes à se munir d'une autorisation, pour certains voyages et certains transports. Le décret du 17 juillet 1917 organisa le système des licences de navigation, constituant un contrôle général de la flotte française. Celui du 29 septembre soumit les navires alliés et neutres à la même obligation et conféra au sous-secrétariat d'État de la Marine marchande, dès lors constitué, le droit d'imposer des taux de fret aux armateurs. C'est la méthode déjà connue de la taxation et des priorités.

La politique nouvelle, inaugurée au début de 1918 dans l'ordre naval, appartient en propre au ministère Clemenceau, où M. Bouisson figure sous le titre de commissaire aux Trans-

ports maritimes et à la Marine marchande. Des lois successives, durant le cours entier de ce gouvernement, vont augmenter sans cesse les dotations accordées au compte de la flotte d'État, ouvert par la loi du 25 mars 1918. Le rêve se dévoile, de réussir par la seule action de l'État à doter la France, en cinq brèves années, d'une flotte de 6 millions de tonnes.

C'est le 4 décembre 1917 qu'est déposé le projet de loi proposant l'institution d'un compte spécial des transports maritimes. Par la loi précitée, les crédits sont accordés, au titre du ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, 3e section, Transports maritimes et Marine marchande. Ils sont répartis en deux sections d'un total de 850 millions, dont 350 à la section A (fonds de roulement) et 500 à la section B (achats et construction de navires). Puis une loi et un décret du 31 décembre augmentent d'un nouveau crédit de 250 millions la dotation de cette section B. Une loi et un décret du 31 mars 1919 l'élèvent encore de 100 millions. A ce moment, le total des crédits atteint pour la section A, 350 millions, pour la section B, 850. Une troisième section est ouverte le 30 juin 1919, chargée d'assurer la gérance des navires ennemis cédés à la France après l'armistice.

La guerre est terminée, mais la chimère se poursuit. La Chambre obéit aux suggestions adroites du commissaire Bouisson qui, dans le moment ingrat où se prépare la hausse formidable de la construction navale, proposait sans rire de construire en cinq ans trois millions de tonnes dans les chantiers français. Alors que le fret s'élevait suivant une courbe vertigineuse et qu'il allait devenir pour quelques mois, au profit des grandes nations maritimes, la source de gains immenses, il se flattait d'obtenir de l'Angleterre et des États-Unis la cession à la France d'un énorme tonnage. Le 19 octobre 1919, la Chambre accordait un crédit de 1.080 millions pour exécuter, au moins en partie, le vaste programme, que l'imagination de M. Bouisson jugeait réalisable au prix d'une dépense de 2 milliards. Les résultats de l'exploitation de la flotte d'État, quand on est venu à les connaître, dégoûtèrent de si superbes espérances. Et le Sénat laissa le projet traîner.

C'est dans la seconde moitié de l'année 1917 que le séna-

teur Henry Bérenger arrivait à convaincre les pouvoirs publics de la nécessité d'exercer un contrôle général et permanent sur toutes les opérations relatives au pétrole. On a vu naître déjà le *Comité général du pétrole*, le 13 juillet. A partir d'octobre de la même année, une section technique est créée au ministère du Commerce ; le 29 mars de l'année suivante apparaît le Consortium pétrolier. Ainsi se constitue pour les pétroles le système, dont nous avons fait le schéma plus haut. Mais bientôt se produit une évolution nouvelle : le *Commissariat général aux essences et combustibles* vient au jour le 21 août 1918. C'est un progrès de plus sur la voie de l'étatisme.

Le sénateur Bérenger, président du Comité général du pétrole, avait formulé le programme qu'il entendait réaliser, dès la première réunion de ce Comité, le 27 juillet 1917.

« Notre premier soin doit être de dresser un inventaire exact et général de toute la situation. Nous devons posséder tout d'abord le bilan précis des besoins, des ressources et des moyens... Notre but principal ne saurait être seulement de restreindre et de rationner, mais aussi de produire et d'accroître. Sans doute, il faut réprimer sévèrement tous les gaspillages de matière et réaliser toutes les économies de change qu'implique la prolongation de la guerre... Mais nous n'accepterons pas que le devoir de contrôle devienne *l'argument par essence d'un moindre effort administratif ou d'un malthusianisme économique*, infiniment plus dangereux pour l'avenir de la patrie que n'importe quel gaspillage ou n'importe quel excès de production ou d'importation. »

On voit paraître ici les formules devenues courantes, en particulier le thème bien connu du malthusianisme économique. Les ambitions de l'État se dévoilent. Il veut produire. Il le dit, il le répète. A ce moment commence l'originale campagne, qui consiste à entreprendre la prospection du pétrole sur les banquettes du Parlement ou dans les poussiéreux bureaux où l'administration s'abrite.

Au cours de la guerre, toute la vie économique du monde tombant sous le contrôle public, il n'appartenait qu'aux États de conclure les conventions, moyennant lesquelles leurs nations respectives pouvaient obtenir les produits indis-

pensables. Le contingentement n'était possible que par leur intermédiaire. Il vint un moment où le contingentement devint nécessaire pour assurer la satisfaction de la consommation française en pétrole. La Chambre syndicale de cette industrie dut alors recourir aux bons offices de l'État. « C'était, selon M. Bérenger, reconnaître l'impuissance du commerce privé à se procurer les moyens nécessaires. » De fait le gouvernement, sur l'avis du Comité général du pétrole et par l'intermédiaire du haut commissariat français à Washington, obtint le doublement du tonnage français, qui passa en quelques semaines de 400.000 tonnes à 800.000 et bientôt à 1 million. Nous verrons plus loin s'il en faut conclure, comme on l'insinue, à la supériorité des moyens de l'État dans l'ordre économique et s'il est d'une bonne argumentation de confondre les résultats obtenus à la suite d'une négociation officielle avec ceux de la gestion commerciale proprement dite. Si l'État put alors réussir, c'est que les organisations industrielles des deux mondes mirent à sa disposition leurs services. Mais il se plaît à croire qu'il a tout fait sortir de terre par la seule force du verbe.

Du côté français, le concours lui vint du Consortium pétrolier. C'était une société commerciale au capital de 100.000 francs, ayant pour fonction d'acheter de l'État les quantités de pétrole importées par celui-ci, de les rétrocéder et de les répartir entre ses adhérents à des prix fixés par le gouvernement. Car — et ce trait essentiel différencie le Consortium du pétrole d'avec les autres, — il n'était pas lui-même importateur. L'État s'interposait entre les producteurs étrangers et lui. Il était convenu que les achats seraient faits par l'État d'après les programmes dressés par le Comité général du pétrole. D'où sont résultées deux conséquences, qu'on a plus tard bien senties : le maintien prolongé des hauts prix de l'essence, rendu nécessaire par les achats inconsidérés du commissariat en période de hausse, le déficit produit par la gestion publique. Aucun des autres consortiums qui continuaient d'opérer sous contrôle n'a conduit aux mêmes déboires. Ici l'État devait régler les factures des vendeurs, assurer à ses frais le transport, prendre à sa charge les assu-

rances. Le Consortium recevait les marchandises à la sortie de l'entrepôt de douane.

Le *Commissariat général aux essences et combustibles* ayant pour mission d'assurer le ravitaillement de la France, des colonies et pays de protectorat en essences, pétroles, huiles lourdes, etc., devait, dans ce but, non seulement surveiller l'exécution des accords internationaux, faire les achats et les rétrocessions, tenir une comptabilité exacte, contrôler tous les commerces et industries intéressés, mais aussi « étudier, proposer et provoquer toutes études et mesures propres à intensifier à la fois les recherches et la production nationale en France, en Algérie, dans les colonies et pays de protectorat, des gisements ou puits de pétrole, schistes bitumineux, bitumes, asphaltes et autres matières. » Et enfin il devait préparer l'élaboration et la réalisation d'un programme d'ensemble du régime national des huiles lourdes et de la carbonisation en France.

Déjà l'offensive victorieuse suivait son cours, et l'armée allemande pliait, quand fut réorganisée la direction générale des transports, par décret du 27 juillet 1918. Le ministre des Travaux publics concentrait entre ses mains toutes les attributions concernant les chemins de fer, les voies navigables, les ports, les réseaux routiers ; tout le personnel spécial civil et militaire était placé sous ses ordres. Le ministre était assisté dans ses fonctions d'un officier général des transports militaires, de qui dépendait à son tour le directeur des transports militaires aux armées, et des chefs des services centraux : *a*) des chemins de fer ; *b*) des voies navigables ; *c*) des ports maritimes. Ces décrets successifs sur les transports que nous avons signalés marquent les étapes qui nous portent, d'une part vers la réorganisation du régime des voies ferrées, de l'autre vers la réglementation de la navigation fluviale.

***

Après l'armistice s'ouvre une nouvelle période. C'est la démobilisation économique qui maintenant va commencer. Elle sera longue. Elle s'achève à peine en cette année 1922. Il aura fallu pour rendre à l'activité productrice les libertés nécessaires autant de temps que pour organiser le contrôle universel. Mais quelque chose de nouveau sera né. Les contraintes subies ont laissé le souvenir d'un violent désagrément. Les plaintes que les gestions de l'État ont fait naître, aboutissant à ces scandales dont l'opinion est merveilleusement friande, ont éveillé la défiance. Ce qui a transpiré des résultats financiers de l'étatisme a mis le comble au déplaisir général. L'économie d'État est une doctrine qui a fait son temps.

A la fin de la guerre, elle était au contraire encore dans son plein épanouissement ; et avant d'aborder l'époque qui va suivre, il nous faut signaler encore la loi du 23 novembre 1918, organisant la fabrication de la chaussure nationale. L'État ne se contentait plus de nourrir les citoyens. Il les chaussait. Il allait bientôt les vêtir.

Mais dès novembre 1918, un double mouvement s'observe au sein des administrations publiques, qui durant la guerre avaient eu charge de gérer les entreprises d'État et de contrôler la production : les unes renoncent spontanément à jouer ce rôle, tenu pour exceptionnel ; d'autres, au contraire, se défendent, tentent de devenir des services ordinaires du temps de paix.

Parmi les mesures prises durant les hostilités, il en est un certain nombre qui tombent d'elles-mêmes, ne devant pas se prolonger au-delà.

***

L'armistice à peine signé, le ministère de l'Armement se transformait en ministère de la Reconstitution industrielle. Presqu'aussitôt se posait le problème des relations existant entre l'État, organisateur des services industriels, et les particuliers travaillant sous ses ordres. Des marchés étaient en

cours d'exécution, d'autant plus importants qu'on avait cru jusqu'au bout à des combats d'hiver. On se souvient des difficultés où se trouvèrent diverses maisons considérables, par suite du renversement brusque de la situation.

La volonté du ministre de la Reconstitution industrielle de liquider au plus vite le régime de guerre et d'adapter les efforts à l'œuvre de paix, se manifeste par des dispositions rapides. Dès le 18 décembre 1918, d'accord avec les producteurs et les principaux syndicats consommateurs, M. Loucheur supprimait toute restriction pour les commandes d'acier aux usines françaises. Seule était maintenue une priorité de livraison en faveur des fournitures de métal destinées à la remise en état des régions libérées. Le Comptoir de répartition des fontes était d'abord maintenu. Mais, après réunion du Comité consultatif des fontes, il était décidé, peu après (6 janvier 1919), que les opérations de la Chambre de compensation, chargée d'effectuer la péréquation des prix, seraient closes à la date du 31 décembre 1918 ; toutes mesures utiles devaient être prises pour en liquider les comptes. Le commerce des fontes redevenait libre dès le 1er avril. Le régime adopté pendant la guerre disparaissait, quant aux produits métallurgiques.

Cette démobilisation accélérée des services de l'armement et des fabrications de guerre se répercutait aussitôt sur tout l'organisme que formaient en commun le ministère de l'Armement et celui du Commerce. On se souvient que l'un et l'autre opéraient en liaison, par l'intermédiaire des services interministériels. Les Consortiums n'avaient dès lors plus de raison d'être. L'importation redevenait libre, et seules les relations avec les pays ennemis, la paix n'étant pas intervenue, demeuraient interdites. D'ailleurs les Consortiums ne devaient pas, suivant leurs statuts, survivre aux hostilités. Ils arrêtèrent leurs opérations et commencèrent bientôt de liquider. Leurs comptes sont arrêtés aujourd'hui.

Des dispositions ne tardèrent pas à être prises concernant les transports. Mais elles furent moins radicales. En janvier 1919, la Commission consultative de la navigation fluviale se prononçait en faveur du maintien provisoire des

règlements en vigueur. Le 2 janvier, un décret décidait que le fonctionnement des chemins de fer serait assuré de nouveau par les administrations qui en sont chargées en temps de paix. Les réseaux, il est vrai, restaient soumis à des obligations strictes. Le régime de réquisition était maintenu, un commissaire militaire adjoint à la direction de chaque réseau.

Ce régime était modifié par le décret du 15 octobre suivant. Les réseaux devaient, à partir de la cessation des hostilités, qui fut prononcée le 25 octobre, se conformer aux obligations résultant des lois et cahiers des charges, exécuter par priorité les transports destinés aux régions libérées et les transports concernant l'approvisionnement en combustible et denrées. La crise du charbon sévissait de façon particulièrement intense. Un comité provisoire d'exploitation des grands réseaux fut formé, embryon du Conseil supérieur des chemins de fer, qu'institua la nouvelle loi d'octobre 1921.

L'organisation du ravitaillement subissait de son côté des brèches profondes. Par le décret du 13 juin, toute prohibition d'importation des céréales autres que le froment, l'épeautre et le méteil et des farines qui en proviennent, était supprimée. Le décret du 1er juillet supprimait en outre toutes les réglementations concernant le commerce, la circulation et les prix des fèves et féverolles, des céréales autres que le blé, froment, des farines autres que la farine de blé froment. Taxation et réquisition disparaissaient à la fois. Mais le 12 juillet, l'exportation des céréales était interdite.

Suivant l'opportunité, des mesures sont prises aussi dans le sens opposé. On voit paraître la méthode des prorogations qui prolongeront à plusieurs reprises le régime existant en certains domaines, en particulier pour le pétrole et l'alcool, sans compter les lois relatives aux loyers, qui forment le rébus le plus indéchiffrable qui soit au monde. L'instinctive timidité du législateur se trahit ici. Les dispositions adoptées penchent dans le sens de la moindre résistance. Les minorités sont provisoirement sacrifiées.

Une loi du 14 novembre 1919 décidait de maintenir en vigueur jusqu'au 31 décembre 1921 au plus tard, la loi du

22 avril 1918 autorisant la taxation des charbons et celle des frets, pour leur transport sous pavillon français.

Ce ne sont là que des mesures occasionnelles. Sur divers points, l'on voit au contraire l'État étendre ses interventions, assumer la charge d'entreprises nouvelles.

« Jusqu'à ce que soit intervenue la loi établissant un régime provisoire ou définitif de l'alcool, dit la loi du 13 août, ou au plus tard jusqu'à l'expiration des six mois qui suivront la fin des hostilités, demeure réservée à l'État la production à l'intérieur des alcools autres que ceux provenant de la distillation des vins, cidres, poirés, marcs, lies et fruits frais, etc. L'État se réserve également l'importation des alcools coloniaux autres que les rhums et tafias, les alcools produits en Algérie par la distillation, à l'état de fruits frais, des figues, dattes et caroubes. » L'achat et la vente des alcools réservés à l'État rentrait dans les attributions du ministre des Finances, qui était autorisé à ouvrir un compte spécial pour ces opérations. Peu après, à la date du 18 octobre, un arrêté interministériel instituait le service des alcools, dépendant de la direction des poudres, au ministère de la Guerre.

La convention d'achat par l'État français des stocks de l'armée américaine avait été conclue par M. Paul Morel au début d'août. Le 21 octobre le Parlement la ratifiait, décidait que la liquidation de ces stocks serait opérée suivant les dispositions de la loi du 18 avril 1919, ordonnait l'ouverture d'un compte spécial intitulé : « liquidation des stocks cédés par les États-Unis d'Amérique ».

Nous avons, pour garder à cette description son sens, sans trop rompre le développement des faits, indiqué déjà les lois successives qui accrurent le fonds de la flotte d'État et signalé le vote par la Chambre du grand projet de loi portant ouverture d'un crédit de 1.080 millions. Nous n'y reviendrons que plus loin. Mais au cours de cette année 1919, comme l'on voit s'accroître de toutes parts les sources de dépenses, ouvertes par anticipation dans les budgets futurs, alors que par une politique glorieuse, qui ne tient compte aucunement des ressources, le gouvernement commence à creuser ce gouffre financier qu'aujourd'hui le Parlement

voit béant devant lui ! On sait comment se décompose la dette de 300 milliards que la France a contractée depuis 1914. Dans ce total, la part des quatre années de guerre compte pour 143 milliards, la part des trois années de paix pour 146 milliards et demi.

Signalons encore dans cette année de la paix le projet de loi Klotz, déposé le 27 mai, qui créait un Office national du pétrole, pour administrer le monopole d'achat et d'importation réservé à l'État.

Non plus dans l'intérêt mal compris du consommateur, mais dans l'intérêt de l'industrie et à la fois de la défense nationale, était votée à la même époque la loi exemptant de droits de douane l'entrée des matières colorantes, produits chimiques, pharmaceutiques et autres produits provenant des prestations imposées à l'Allemagne par le traité de paix. Il s'agissait d'acclimater en France l'industrie des matières colorantes, de la soustraire à la concurrence redoutable de l'Allemagne. La méthode adoptée pour y parvenir consiste à imposer à l'adversaire vaincu des prestations de produits. Celles-ci devaient être calculées pour couvrir exactement la part des besoins français que notre production ne parviendrait pas à satisfaire. Comme cette production était organisée pour augmenter d'année en année, il était prévu que les prestations allemandes diminueraient dans la même mesure. Remises franches de droits d'entrée à l'*Office des produits chimiques*, elles permettaient à celui-ci d'établir une péréquation avec les prix de revient nécessairement plus élevés de la jeune industrie des matières colorantes, de telle sorte que la consommation pouvait être satisfaite et que l'industrie française pouvait vivre. Sur ce point le contrôle gouvernemental ne froissait pas la vérité économique. Un avantage direct était tiré de la victoire, le plus sérieux avantage étant de conquérir des conditions de travail meilleures, non pas de pouvoir réduire le commun effort.

Dans l'ordre des grandes conceptions de l'économie sociale, qui le plus souvent tourne le dos à l'économie simple, se range la loi du 23 octobre 1919 ayant pour objet de « proroger et de modifier l'article 10 de la loi du 20 avril 1916, de proroger

et d'étendre les dispositions du décret du 19 août 1919 relatif à l'affichage des prix de vente, de réprimer la spéculation illicite sur les loyers. » Nous avons déjà dit ce qu'il faut penser de mesures de cet ordre. D'autres et de plus autorisés en ont montré la parfaite vanité. Le renforcement des pénalités ne change rien au principe. C'est une satisfaction platonique donnée au préjugé populaire et c'est pourquoi les peines sont plus souvent prononcées à l'occasion des infractions les plus modestes, qui frappent davantage tous les yeux.

***

A partir de l'année 1920, nul progrès de l'étatisme ne s'observe plus. Le régime provisoire de l'alcool industriel est une fois de plus prorogé, cette fois jusqu'au 30 septembre 1921 au plus tard (loi du 31 déc. 1920, art. 13). Il en est de même pour les importations des huiles et essences de pétroles : la loi du 25 juin 1920, article 106, maintient le monopole de l'État jusqu'au 31 décembre de la même année.

D'autres lois sont promulguées, en vue d'assurer la liquidation de divers services. De nouveaux comptes spéciaux sont ouverts à cette fin, par la loi de finances du 31 juillet : compte spécial de liquidation des consortiums et comptoirs d'achat ; compte spécial de liquidation des installations et des stocks de matériel de chemins de fer et de transports cédés au gouvernement français par le gouvernement britannique.

Le service des essences et pétroles se voit ouvrir enfin un compte spécial afférent aux opérations qu'il aura à effectuer jusqu'au 31 décembre 1920.

Mais voici d'autres mesures plus décisives. La loi du 9 août règle le sort du compte « ravitaillement » : le compte devra être définitivement clos le 31 mars 1921. Les opérations de recettes et de dépenses qui n'auraient pu être effectuées à cette date seront rattachées au budget général de l'État. Ce que le ravitaillement de la nation française aura coûté pendant ces cinq années (1915 à 1921), il semble donc qu'alors on le pourra chiffrer approximativement.

Mais les services du ravitaillement en blé, méteil et seigle

ne sont point encore supprimés. Jusqu'au 1er août 1921, il sera pourvu à l'approvisionnement de la population en pain par voie d'achats amiables. Est-ce à dire que le commerce des céréales devient libre ? Les prix seront fixés par décret, le décret paraît le 12 août : comme l'année précédente, le prix du quintal de blé est fixé à 100 francs.

Un nouveau compte spécial sera ouvert pour retracer les opérations auxquelles la loi va donner lieu, pendant la période comprise entre le 15 août 1920 et le 15 août 1921. C'est la loi du 12 août, qui fixe l'ouverture de ce compte : il comporte un total de crédits de 10 milliards 966 millions.

Mais ce crédit est le dernier. La disposition est formelle : à partir du 1er août 1921 et pour les céréales à provenir de cette récolte, *le commerce sera libre à l'intérieur.*

Parmi les mesures de démobilisation économique, celle-ci est la plus importante. Le compte du ravitaillement est de beaucoup le plus élevé par le chiffre d'affaires qu'il relève et par le déficit qui s'y inscrit. Puis vient celui des chemins de fer, puis le compte de la flotte marchande. Celui-ci reste encore à liquider. C'est la dernière en date des gestions entreprises. C'est celle qui se traduit par la plus nette perte sèche.

Le 24 décembre, M. Paul Bignon, sous-secrétaire d'État à la marine marchande, dépose le projet de loi portant clôture du compte de la flotte en gérance.

Nous arrivons ainsi à l'année 1921. L'œuvre est à peu près terminée. Sur deux points, la législation en vigueur demeure provisoire et il faudra qu'elle soit réglée.

Le régime de l'alcool n'est pas déterminé. Le Sénat est actuellement saisi d'un projet de loi, adopté par la Chambre, instituant le monopole de l'alcool industriel. C'est le seul projet de monopole qui survive à la guerre. Les modalités en sont à ce moment même discutées entre les intéressés, distillateurs d'alcools dits naturels d'une part, distillateurs d'alcool industriel de l'autre, c'est-à-dire les gens des pays de vignes et de pommes et les gens des pays de betterave. Le monopole, qui a chance d'être institué sera le résultat d'un compromis, les producteurs d'alcool de racines et de grains renonçant à la consommation de bouche, moyennant l'enga-

gement pris par l'État d'acheter leur production et de la consacrer à la fabrication du carburant national. En attendant cette organisation nouvelle, la loi des finances du 17 juillet a prorogé les dispositions en vigueur jusqu'au 30 juin 1922.

Quant aux essences de pétroles, le monopole a complètement échoué. Une des raisons, entre autres, c'est que la *Standard Oil* a opposé son veto à tout système qui ferait de l'État l'acheteur unique. Comme cette puissante Compagnie est maîtresse du produit, on ne voit pas comment l'État français aurait gain de cause, s'il est *persona ingrata.*

La liquidation des services d'État devenant générale, la loi de finances a décidé d'en concentrer les diverses opérations entre les mains du sous-secrétaire d'État du commerce. Les services de la liquidation des stocks ont été alors détachés du ministère des Finances ; ceux du ravitaillement en céréales et farines, de même que les opérations sur les essences, seront liquidés en même temps.

Depuis le 1er mars de cette année, plus aucune restriction ne vient entraver le commerce des charbons. Un simple arrêté ministériel y a pourvu : dès ce moment les opérations de répartition et de contingentement des combustibles effectuées par le *Bureau national des charbons* ont pris fin ; le B. N. C. a disparu et le service des charbons qui lui a succédé au ministère des Travaux publics a été chargé d'assurer la liquidation du compte. C'est à ce compte que sont portées les sommes provenant de la vente des charbons livrés par l'Allemagne en exécution du traité, qui sont réceptionnés et vendus après péréquation par les soins de l'*Office des houillères sinistrées.*

Reste la flotte marchande. C'est une grosse épine. Quand nous examinerons au chapitre suivant le résultat des gestions d'État, nous dirons de quoi cette flotte était composée. Il n'était pas facile de lui trouver preneur. Mais comme chaque jour s'écoulant coûtait à l'État une somme considérable, la liquidation était urgente. Elle fut décidée par la loi du 9 août 1921. Déjà la loi du 30 avril avait ordonné que les deux comptes successivement ouverts au titre de la flotte d'État : compte transports maritimes, achats et constructions de

navires ; compte flotte en gérance, seraient clos. Ce dernier compte avait été ouvert par la loi du 29 décembre 1919, qui prévoyait qu'une loi ultérieure en prononcerait la clôture et statuerait sur le régime définitif des navires qu'il concernait.

La loi du 9 août dispose que ces différents comptes devront être arrêtés au 31 décembre 1921 et qu'à partir de cette date les opérations de liquidation pourront seules être portées au dernier d'entre eux. Le ministre des Travaux publics était autorisé à disposer, sous l'approbation des Chambres, de tous les navires appartenant à l'État : flotte d'État proprement dite, flotte du ravitaillement, flotte du *Bureau national des charbons*. Chose assez singulière ! Le 8 juillet précédent un projet de loi avait encore été déposé sollicitant de nouvelles ouvertures de crédit pour des constructions de navires charbonniers et le transport de produits que celles-ci nécessiteraient.

Ainsi s'achève la démobilisation des gestions d'État. Mais que sont devenues les lois générales, au moyen desquelles les pouvoirs publics avaient réussi à paralyser durant la guerre les libertés individuelles? Certaines ont été prorogées : il en est ainsi de la loi du 3 avril 1918 réglementant l'exportation des capitaux, l'importation des titres et valeurs mobilières, maintenue en vigueur jusqu'au 31 décembre 1921 ; de même la loi de 1916 sur la spéculation illicite prorogée pendant trois ans par la loi du 23 octobre 1919 à dater de la promulgation de celle-ci. Jusqu'à l'automne 1922, police et justice pourront intervenir dans la fixation des prix ; et si la réquisition a disparu en fait, la taxation se pratique encore, comme l'ont révélé les persévérants efforts du sous-secrétaire d'État du ravitaillement pour arrêter la spéculation de la boucherie.

Mais l'étau se desserre. L'importation et l'exportation sont redevenues libres ; la barrière des douanes est la seule qui se dresse encore devant la circulation des produits. La liberté économique est à peu près complètement restaurée. Les dispositions législatives qui lui sont contraires ne répondant plus à l'état des esprits, ni aux besoins de la défense nationale, si elles ne sont pas abrogées en droit, tombent en fait en désuétude suivant la coutume ordinaire.

S'il fallait établir le bilan de ce qui subsiste des gestions de l'État, on trouverait sans doute encore des administrations occupant des immeubles d'un loyer coûteux, occupées à liquider les derniers stocks de marchandises, mais on verrait que ceux-ci sont fort réduits.

Au début d'octobre les stocks de blé du ravitaillement n'atteignaient plus que quatre millions de quintaux et seul le souci de ne point accabler les cours prolonge leur liquidation. Elle ne tardera pas à être achevée.

En novembre, le sous-secrétariat n'avait plus à sa charge comme stocks français qu'une certaine quantité de pâtés américains, quelques thés et quelques bougies, le tout valant moins de 5 millions de francs. Les stocks américains et autres sont moins réduits puisque l'État compte en tirer encore une somme de 500 millions ; mais au cours des années précédentes les ventes se sont chiffrées par plusieurs milliards. Quant aux pétroles, ce qui reste doit être épuisé maintenant ou presque ; il n'y avait plus qu'une trentaine de mille tonnes au début de novembre. Un seul service conserve des quantités considérables du produit qu'il administre : c'est celui des alcools industriels. Le stock atteignait récemment 650.000 hectolitres. Mais le cas est spécial et le monopole n'est pas fortement combattu.

Le 31 décembre est la date prévue pour la régularisation générale des comptes spéciaux ouverts pendant la guerre. « A partir du 1er janvier 1922, dit la loi du 30 avril 1921, les opérations qui font l'objet de comptes spéciaux ouverts ou à ouvrir dans les écritures publiques, seront autorisées, exécutées et définitivement réglées conformément aux lois et règlements en vigueur à l'égard des recettes et des dépenses du budget général », exception faite d'un certain nombre de comptes spécialement désignés, parmi lesquels figurent les suivants : liquidation des stocks américains, liquidation des installations cédées par le gouvernement britannique, liquidation des consortiums et comptoirs d'achat.

La loi de finances du mois de juillet suivant stipulait que la liquidation des stocks français devait être terminée au 31 décembre.

CHAPITRE III

LE RENDEMENT INDUSTRIEL DE L'ÉTATISME DE GUERRE

Nous connaissons maintenant, dans ses formes essentielles, la puissante machine étatiste. Mais quel fut son rendement industriel ? Il est temps de s'en rendre compte.

Tirer au clair la situation de ses affaires apparaît en effet comme le premier pas vers leur rétablissement. Nous n'aurons pas de politique économique avant de savoir où nous en sommes, et d'abord combien la guerre a coûté.

Qui donc à présent le sait au juste ? L'addition seule est achevée. On connaît la somme qu'il fallut prélever sur la fortune publique, sous forme d'impôt ou d'emprunt, pour mener les choses à bien. Mais le détail, le contenu de cet énorme ensemble ? Le moment paraît venu, non pas d'arrêter les résultats financiers de l'étatisme de guerre, — il faudrait que les comptes en soient rendus, — mais de mettre en ordre les éléments que l'on possède, afin que l'opinion soit à même d'asseoir, au sujet du système étatiste, un jugement plus fondé.

On n'ignore pas le désordre financier au milieu duquel l'effort national s'est dépensé, la France devant payer du prix d'une absolue négligence dans la tenue de sa caisse, l'ordre qui régna dans ses rangs. Où est ici le vrai et le faux ? Les chiffres vont nous l'apprendre. En somme, l'œuvre la plus utile, à laquelle on se puisse livrer actuellement, c'est

UNE VASTE OPÉRATION DE COMPTABILITÉ.

L'argent est le nerf de la guerre. Il en fallait saisir l'afflux à la source même, dans les lois de finances, avant qu'il ne se déversât dans la machine de combat. Trois opérations étaient ici nécessaires : chiffrer le total des dépenses de guerre ; calculer le montant des crédits consentis par le Parlement aux divers ministères plus directement intéressés dans la conduite économique des opérations ; déterminer enfin le

coût respectif des différentes branches d'activité publique : l'armement du pays, ses transports et ses communications postales, son ravitaillement en denrées alimentaires et en matières premières.

Une remarque préalable doit être faite. Pour calculer le prix total de la guerre, il faudrait embrasser toutes les dépenses engagées à son occasion. Mais la période de liquidation où nous sommes encore, peut être longue. Admettons qu'à la fin de l'année 1921, toutes les sources de dépenses se soient trouvées à peu près closes. Nous nous sommes arrêté néanmoins à la fin de l'année 1920, les dépenses supplémentaires qui peuvent être imputées au cours de 1922 sur l'exercice 1921 risquant de modifier sensiblement les chiffres qui s'y rapportent.

Total des dépenses de guerre.

Ce total résulte de l'addition des crédits budgétaires et des soldes de comptes spéciaux.

Le tableau suivant comprend les crédits ouverts du 1er août 1914 au 16 juillet 1921, sur les exercices 1914 à 1920. Les chiffres de 1921 ne sont donnés que pour mémoire.

Tableau des crédits ouverts du 1er août 1914 au 16 juillet 1921.
(d'après le projet de loi portant fixation du budget général 1922, annexe II)

Exercice	Dépenses militaires et dépenses exceptionelles de guerre	Dépenses ordinaires		
		Dette	Autres dépenses	Total
1914.....	6.400.925.761	59.626.763	126.881.725	6.589.434.249
1915.....	18.455.406.750	1.899.393 673	2.449.686.102	22.804.486.525
1916.....	27.240.404.259	3.333.015.879	2.371.725.031	32.945.145.169
1917.....	34.065.809.126	4.863.686.400	2.750.104.103	41.679.599.629
1918.....	44.047.748.039	7.087.677.888	3.401.679.123	54.537.105.100
1919.....	35.823.476.970	7.986.823.151	5.228.374.327	49.038.674.448
1920.....	32.590.174.612 dont 21.257.304.021 pour le budget des dépenses recouvrables	12.025.580.176	7.447.867.055	52.064.221.841
	198.623.945.567	37.255.803.930	23.778.317.466	259.658.666.964
1921.....	25.580.635.444 dont 16.644.870.450 pour le budget des depenses recouvrables	11.448.338.558	8.260.937.358	45.289.911.360
	224.204.581.011	48.704.142.488	32.039.254.824	304.948.578.324

Soit un total de 189.623.945.567 francs pour les dépenses de guerre jusqu'au 31 décembre 1920, parmi lesquelles sont comprises toutes les dépenses militaires, sans défalcation de celles qui auraient été faites pour l'armée et la marine, si la paix avait été maintenue pendant le même temps.

A ce total, il convient d'ajouter le solde des comptes spéciaux, tel qu'il résulte du tableau de ces comptes arrêtés à la date un peu postérieure du 31 mars 1921.

Mais les chiffres contenus dans ce tableau exigent une correction préalable, si l'on veut connaître le solde net de chaque compte. La méthode comptable en fait de comptes spéciaux consistant à imputer aux recettes du compte le crédit ouvert par la loi, il apparaît que le solde actif est toujours augmenté du montant de ce crédit, le solde passif, s'il dépasse l'actif, toujours diminué du montant de ce même crédit *(Voir tableau page 66)*.

En dehors de ces comptes, desquels résulte un solde actif ou passif au bénéfice ou à la charge du Trésor, il s'en trouve d'autres qui constatent une créance de l'État ou qui retracent des opérations dont le solde est recouvrable. Ces comptes n'en ont pas moins donné lieu à une sortie d'argent, qu'il convient de comptabiliser pour connaître le total des dépenses effectuées par la Caisse de l'État.

Comptes spéciaux (dépenses recouvrables).

			(en frs).
Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt général			1.166.375.000
Frais de reconstitution des voies ferrées d'intérêt local			153.971.000
	Crédit et dotation	Excédent de recettes	
Reconstitution agricole	400.000.000	192.498.000	207.502.000
Reconstitution industrielle	7.500.000.000		
	900.000.000		
	8.400.000.000	1.160.744.000	7.239.256.000
Entretien des troupes d'occupation			2.359.886.000
			11.126.990.000

Soldes des comptes spéciaux de gestion

Titre du compte	Crédits et dotations	Excédent de dépenses	Excédent de recettes	Solde passif	Solde actif
Alimentation en blé (compte du ravitaillement) . .	120.000.000	5.487.904.000		5.607.904.000	
Alimentation nationale en pain, 1920-1921	1.304.250.000		347.798.000	956.452.000	
Avances aux sociétés coopératives de production. .	2.000.000		192.000	1.808.000	
Avances aux banques populaires	12.000.000			12.000.000	
Avances aux coopératives de consommation	2.000.000		1.636.000	364.000	
Travaux de culture.			26.637.000		
Voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local . .	250.000.000	1.299.547.000	5.295.000	1.549.547.000	
Assurances maritimes :					
Facultatives.			146.003.000		146.003.000
Obligatoires.			27.981.000		27.981.000
Transports maritimes :					
Section A, transports maritimes	350.000.000		274.220.000	75.780.000	
Section B, achats et constructions	850.000.000		575.342.000	274.658.000	
Section C, navires ex-ennemis	50.000.000		138.269.000		88.269.000
Flotte en gérance	55.000.000		23.160.000	31.840.000	
Majoration de pécule		6.630.000		6.630.000	
Produits chimiques agricoles	100.000.000		136.252.000		36.252.000
Chaussure nationale			25.722.000		
Echange de bons de monnaies des régions envahies.				1.664.000.000	
Echange de monnaies allemandes en Alsace Lorraine				1.986.319.000	
Stocks américains					1.340.294.000
Stocks anglais				68.152.000	
Prêts aux petits commerçants démobilisés.	50.000.000		28.340.000	21.660.000	
Protocole de Spa (livraisons de charbon allemand) .				621.129.000	
Liquidation des consortiums					120.000
Essences et pétroles..			74.477.000		
Totaux				12.878.243.000	1.638.919.000
Différence				1.638.919.000	
				11.239.324.000	

Comptes spéciaux (créances).

	(en frs).
Avances à desgouvernements alliés ou établis sements étrangers	— 8.697.761.000
Cessions de matériel à des gouvernements étrangers.	4.194.058.000
Avances aux chambres de commerce	21.140.000
Avances remboursables à divers industriels .	45.430.000 16.618.000
Avances à la Commission européenne du Danube	800.000
Avances au budget général de l'Afrique équatoriale française	100.000
Total	12.975.907.000

Le total des dépenses que représentent les comptes spéciaux s'établit donc de la façon suivante :

Solde passif des comptes de gestion . .	Fr.	11.239.324.000
— des comptes sur dépenses recouvrables.	—	11.126.990.000
— des comptes de créances de l'État français	—	12.975.907.000
	Fr.	35.342.221.000

Le total des dépenses serait donc de :

198.623.945.567 fr.
35.342.221.000 fr.

233.966.166.567 fr.

au titre du budget général.

Mais il y a lieu de pratiquer sur ce chiffre diverses rectifications.

Il faut d'abord y ajouter une somme de 683.590.000 francs, montant d'un crédit ouvert par la loi du 17 octobre 1919 au ministère de la Guerre au chapitre « Transports » et qui ne figure pas dans le tableau des crédits dont les totaux sont reproduits plus haut.

D'autre part, il faut en retrancher divers postes qui figurent à la fois dans le tableau général des crédits et dans celui des comptes spéciaux.

Dans le premier tableau sont compris :

1° Le crédit de 850.000.000 francs ouvert par la loi du 25 mars 1918 au compte spécial de la flotte d'État (transports maritimes) ;

2° Le crédit de 1.304.250.000 francs ouvert par la loi du 12 août 1920 au compte spécial « Alimentation nationale en pain ».

Soit :

850.000.000	fr.
1.304.250.000	—
2.154.250.000	—
— 683.590.000	—
1.470.660.000	—

Soit :

233.966.166.567	fr.
— 1.470.660.000	—
232.595.506.567	—

représentant le total de dépenses militaires et dépenses exceptionnelles de guerre.

***

CRÉDITS CONSENTIS AUX MINISTÈRES DIRECTEMENT INTÉRESSÉS DANS L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE GUERRE

Ces crédits ressortent du tableau suivant, résumant un travail d'ensemble qu'il paru superflu de publier. Ils se rapportent à la période comprise entre le 1er août 1914 et le 31 décembre 1920, et constituent le total né du rapprochement des crédits provisoires, des crédits définitifs, des crédits additionnels, des crédits supplémentaires, des crédits annulés et reportés.

Ministères :

Guerre	Frs.	118.571.647.958
Armement		24.688.016.116
Régions libérées		24.540.577.148
Travaux publics		10.519.976.146
Marine		8.701.530.050
Commerce		3.711.777.622
Pensions		2.877.119.038
Reconstitution industrielle		888.861.282
Agriculture		846.265.101
Ravitaillement et transports maritimes		823.215

COUT DES DIFFÉRENTES BRANCHES D'ACTIVITÉ PUBLIQUE

Groupés d'une autre manière et complétés par divers autres, les chiffres qui viennent d'être présentés vont nous offrir un commencement d'indication touchant les grands chapitres de dépenses occasionnées par la guerre.

L'entretien de l'armée a absorbé le montant des crédits consommés par les ministères de la Guerre et de l'Armement, soit 143.259.664.074 francs.

L'entretien de l'armée de mer, le montant des crédits ouverts au ministère de la Marine, moins 200.592.378 francs, alloués au sous-secrétariat de la Marine marchande pendant la période 1914-1917, où il fut rattaché au département, soit 8.500.937.672 francs.

Les deux ministères de la Reconstitution industrielle et des Régions libérées ont entraîné jusqu'au 31 décembre 1920, 25.429.438.430 francs de dépenses ; en ajoutant à cette somme le solde des comptes spéciaux, propres aux offices de la reconstitution industrielle et de la reconstitution agricole, on obtient : 32.668.694.430 francs.

Restent les ministères dont le caractère économique est plus nettement marqué, et qui eurent en mains la gestion des services de guerre spéciaux : commerce, agriculture, ravitaillement et transports maritimes, travaux publics. Nous trouvons ici le point de départ de l'étude ultérieure. Mais les déplace-

ments que subirent les services intéressés nous forcent à regrouper les crédits d'une autre manière, d'après ces services mêmes.

Nous obtenons ainsi le tableau suivant :

	Frs.
Sous-secrétariat des P. T. T.	4.928.783.485
Sous-secrétariat de la Marine marchande.	1.237.357.737
Sous-secrétariat du Ravitaillement, 1918-1920	17.610.217
Sous-secrétariat de la liquidation des stocks, 1919-1920.	9.686.195
Commissariat général des essences et combustibles, 1919-1920	697.123

A l'exception du sous-secrétariat des P. T. T., ces diverses administrations ont eu à gérer des comptes spéciaux. Les sommes mentionnées ici représentent seulement les frais généraux de l'administration centrale. Leur rapprochement avec les résultats connus de la gestion des comptes hors budget fera apparaître la dépense qui en est résultée pour le Trésor.

I

L'ARMEMENT

Fixer le montant de la dépense, auquel s'est élevé l'armement du pays, serait relativement facile en ce qui concerne les armements terrestres, si le ministère de l'Armement et des fabrications de guerre avait existé depuis l'origine. En fait, ce département n'eut d'existence que pendant moins de deux ans. Il fut constitué au début de 1917 par la réunion des services de l'artillerie et des poudres, dépendant du ministère de la Guerre, et du service des Inventions, qui depuis 1915, était rattaché à celui de l'Instruction publique. Sans doute, un sous-secrétariat de l'artillerie et des munitions avait existé auparavant, mais les dépenses particulières qu'il entraînait ne sont aucunement distinctes de l'ensemble des dépenses du ministère. Seules les dépenses de l'artillerie sont chiffrées dans deux chapitres particuliers du budget et des

lois de finances, au même titre que celles du génie, de l'aéronautique, de l'intendance et du service de santé.

Nous avons relevé dans le tableau suivant les crédits ouverts au chapitre des établissements de l'artillerie, parmi ceux du ministère de la Guerre, jusqu'au deuxième trimestre de l'année 1917.

Dépenses des établissements de l'artillerie, personnel et matériel pendant la période antérieure à l'institution du ministère de l'Armement.

Exercice	Personnel	Matériel	Total	Prix des cessions de poudres aux contributions indirectes
1915. . . .	1.095.000	1.474.462.500	1.475.557.500	6.066.700
	650.000	1.111.600.000	1.112.250.000	»
	650.000	1.645.557.560	1.645.207.560	»
1916 . . .	659.150	2.000.000.000	2.000.659.150	1.000.000
	709.145	2.450.000.000	2.450.709.145	1.000.000
	911.740	2.462.543.250	2.463.454.990	1.000.000
	1.132.180	2.500.883.250	2.502.015.430	»
1917 . . .	1.221.760	2.699.058.450	2.700.280.210	450.000
Institution du ministère de l'armement . . .	1.582.960	2.776.587.000	2.778.169.960	450.000 450.000
			Total des dépenses du Ministère . .	1.650.000
			nouveau, 2e trim. 1917 (loi de douz.	1.000.000
			2.963.218.600 2.778.169.960	Budget gén. 1918
			185.048.640	4.000.000
			Pour les dépenses autres que l'artillerie, proportion:	1919 —
				12.000.000
			185 / 2.778 = 1 / 15	1920 —
				30.000.000
			ou 6.66 %	1921 —
				35.000.000

CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES (1)
ÉTABLISSEMENTS DE L'ARTILLERIE
(DÉCRETS DE 1914)

Décrets	Personnel	Matériel
13 août.		16.280.000
1er septembre . .	495.615	44.747.415
4 octobre	462.115	85.792.350
12 novembre . .	2.000	82.625.000
8 décembre . . .		100.538.260
		329.983.015

Le total de ces crédits s'élève à :
16.680.117.000 francs, dont il faut défalquer 10.516.700 fr., montant des cessions de poudres effectuées durant le même temps par le service des poudres à celui des contributions indirectes.

Soit : 16.669.600.300 francs.

D'autre part, les crédits alloués au ministère de l'Armement ont atteint le total de : 24.688.016.116 francs.

Mais ces sommes ne sont pas exactement afférentes au même objet. La seconde comprend, en outre des services de l'artillerie, les frais des autres services du ministère. Il eût été long et d'un médiocre intérêt de les distinguer entièrement les unes des autres et le total n'en eût été que peu modifié. Nous nous sommes contenté d'en faire une approximation.

On trouvera au tableau des dépenses de l'artillerie, l'indication du pourcentage des dépenses du ministère afférentes d'une part à l'artillerie, soit 93,44 %, d'autre part aux autres services, soit 6,66 %.

Les dépenses de l'artillerie du ministère de l'Armement,

(1) Les modifications qui résulteraient d'un relevé détaillé des crédits additionnels et supplémentaires et des annulations de crédits seraient pratiquement insignifiantes, les services intéressés n'ayant eu presque aucunement recours aux lois de finances de cette sorte.

égalent donc environ 23.046 millions de francs ; les autres dépenses : 1.642 millions.

Le total des dépenses de l'artillerie (matériel et munitions), aurait donc atteint la somme de :

De 1914 à 1917 (1er trimestre) . . .	Frs	16.669.600.300
De 1917 (2e trimestre) à 1920.		23.045.904.347
Total		39.715.504.647

ce qui représente $\frac{1}{3,8}$ de la dépense totale occasionnée par la guerre sur terre, qui s'élève pour les ministères de la Guerre et de l'Armement réunis, à 142.758 millions.

Comment ces sommes ont-elles été employées ?

Et d'abord, quelle part, sur ces 40 milliards, revient aux fabrications entreprises par l'industrie privée ? Il n'est pas possible de le savoir. Il n'est fait aucune distinction dans les lois de finances entre la dépense des arsenaux de l'État, rattachés au ministère de la Guerre et le prix des fournitures achetées par l'État, en exécution des marchés conclus par lui.

Nous abordons ici un domaine réservé, sur lequel le Parlement a manifesté le désir d'exercer sa curiosité par l'intermédiaire de la Commission des marchés. Il est difficile d'apprécier les raisons qui veulent que l'État, lorsqu'il traita ces sortes d'affaires, se soit laissé constamment entraîner à forcer les prix. Si l'on voulait considérer ce point suivant les principes de la philosophie et à la fois de l'expérience économique, ces raisons se résumeraient en une seule : le jeu de la loi de l'offre et de la demande. A vrai dire, quand l'État est en cause, cette loi agit de façon un peu particulière : l'insouciance que les hauts gestionnaires des deniers publics, que les ministres éprouvent, lorsqu'il s'agit de ménager les ressources communes, cette insouciance que l'épreuve a révélée constante, ne les induit pas à se défendre, comme fait le particulier qui garde son propre intérêt ; de sorte que si les besoins se font pressants, ils sont prêts à payer n'importe quels prix, quelle que soit d'ailleurs leur opinion politique.

Il arrive même que celle-ci leur soit une incitation nouvelle à la prodigalité ; et c'est, on s'en souvient encore, un ministre très socialiste, qui porte la responsabilité d'avoir déterminé à la fois la hausse énorme des prix de revient et conséquemment, celle des prix d'achat par l'État. Spectacle d'une assez belle ironie ! De grands partis politiques préconisent avec ferveur l'étatisme. Voilà que les circonstances les favorisent. Partout s'organise la régie universelle. Un des membres de ces partis est commis à sa direction. Il provoque la hausse et concède les gros bénéfices, double moyen de popularité. Et lorsqu'une campagne prend naissance contre des spéculations qui n'ont d'autre cause que l'impuissance de l'État à compter, ce sont des membres de ces mêmes partis, qui réclament à pleine gorge des mesures d'exception. Quand le régime, qu'ils chérissaient en théorie, a porté ses fruits, ils oublient de le reconnaître et continuent de protester. C'est la logique particulière de la politique, qui fleurit sur les scandales.

Ceci excepté, il n'y a rien à objecter aux procédés qui furent employés par les services de l'Armement. L'État était forcément l'acheteur unique, puisqu'il était l'unique consommateur. C'était lui qui fixait les prix, et s'il eut tort de les fixer trop haut, on ne peut tout au moins lui reprocher un défaut de méthode. Aussi, touchant les achats sur le marché intérieur, ou les achats directs de matériel à l'étranger, est-il difficile d'apprécier dans quelle mesure les dépenses auraient pu être réduites. D'ailleurs, la loi sur les bénéfices de guerre est venue corriger les effets de la mollesse avec laquelle l'État avait conclu ses contrats. Si l'État industriel est dépourvu au dernier point de raison commerciale, de telle sorte que l'étatisme intégral a pour conséquence de faire profiter quiconque travaille pour le compte de la nation, du désordre dont, en temps ordinaire, ses seuls employés bénéficient, du moins l'État souverain dispose-t-il d'un moyen propre à diminuer les pertes du premier : il peut confisquer. Mais ce système de coulage et de reprise directe, pourrait-il jamais devenir un système économique normal ?

On l'a vu plus haut, l'intervention de l'État s'est fait sentir d'autre manière encore aux industriels travaillant

pour la défense nationale : il leur imposa une réglementation stricte pour toutes les importations de matières premières tirées des pays étrangers. Mais, bien plutôt que la critique, le régime adopté paraît mériter l'admiration. Il s'agissait d'assurer l'approvisionnement des usines, à un moment où les produits étaient rares, ne suffisaient qu'à peine aux besoins : y réussir n'était possible que grâce à un concours de bonnes volontés, soumises de plein gré à une même discipline. Il s'agissait d'éviter la hausse excessive des prix, la concurrence des intérêts privés rivalisant non plus pour conquérir le marché par l'abaissement des prix, comme il arrive quand le travail peut s'organiser librement, user pleinement de ressources surabondantes, mais pour s'assurer la possession de produits insuffisants et furieusement recherchés. Il n'est que juste de reconnaître l'élégance des solutions instituées et leur parfaite convenance à la situation. L'État sut à ce moment tirer le plus grand parti des organisations collectives privées ; il aboutit aux résultats poursuivis sans qu'il lui en coûtât rien. Tel fut le service rendu par les caisses de compensation, dont la gestion fut confiée aux groupements industriels.

Il suffit qu'aucune importation ne fût plus permise aux intérêts particuliers agissant isolément, et qu'il fallût pour se procurer l'indispensable matière, subir la loi d'un organisme contingentant les quantités allouées, fixant les prix et les uniformisant par un système compensatoire. Sans doute la hausse des prix n'en fut-elle que retardée ; elle se produisit tout de même lorsque le frein cessa d'agir après l'armistice. Alors la demande et l'offre se retrouvèrent en présence, et l'esprit d'économie ayant disparu, les individus étant prêts à engager toutes leurs réserves, l'ascension des prix se produisit brusquement, jusqu'à l'épuisement des moyens. Mais à ce moment la guerre était gagnée, et il n'était que d'importance secondaire que l'on subît alors plus vivement la réaction des lois économiques artificiellement réfrénées. Le système de la prohibition, du contingentement et de la compensation des prix eut pour résultats d'assurer l'activité continue des usines de guerre, de permettre la réalisation

des programmes, d'éviter les bonds désordonnés des prix, que la spéculation libre, travaillant sur un marché restreint, eût immanquablement produits ; on le vit bien partout où elle put se donner libre cours. Pour le reste, il ne s'agissait que de produire. L'État vivait sur le crédit, et les principes économiques, — se résumant ainsi : consommation réglée d'après les ressources financières réelles, — étaient momentanément écartés.

Nous l'avons dit : il n'en a rien coûté à l'État d'assurer son contrôle. Rien ou peu de chose. Du moins en ce qui concerne les produits métallurgiques. Point de lourde machine administrative nouvelle. Quelques commissions fonctionnant à Paris et sur les grandes places étrangères, à Londres et à New-York, comme organes de liaison avec les gouvernements. On les a sommairement énoncées plus haut. Toute l'œuvre administrative était accomplie par les organes du *Comité des Forges*, travaillant au service de l'État, gratuitement. Que n'eut-on l'idée d'adapter le même système aux autres branches de l'activité nationale où il pouvait s'appliquer ?

Si nous n'avons aucune dette à porter au débit de l'État du chef de l'organisation commerciale de guerre en matière d'importations métallurgiques, on en saisit la cause. Il en fut de même pour le vaste service organisé en commun par les ministères de l'Armement et du Commerce. On se souvient qu'il s'agissait d'assurer l'approvisionnement en matières premières de tout ordre, des usines travaillant pour la consommation privée. L'État, par l'intermédiaire de l'Armement et d'accord avec les gouvernements étrangers, accaparait tout le disponible. Au moyen des commissions interministérielles et des services techniques des deux ministères intéressés, le contingent des matières dont l'importation était concédée aux industries intéressées, était fixé ; les consortiums, là où ils étaient obligatoires, et dans les autres domaines, les organisations syndicales, en assuraient l'achat à l'étranger et la répartition entre les usines sans frais pour le Trésor français. Seuls les services administratifs du ministère du Commerce subirent de ce chef quelque extension. Le commerce sut assurer l'entretien de l'organisme complémentaire,

et finalement, observant de préférence les saines méthodes, les consortiums réalisèrent de faibles bonis. Administration d'État réduite au minimum, prix de vente ajustés au prix de revient, telles furent les deux caractéristiques du système.

II

LES TRANSPORTS ET LES COMMUNICATIONS POSTALES

LES TRANSPORTS PAR CHEMINS DE FER

Nous avons décrit précédemment le régime militaire spécial qui s'imposait aux chemins de fer en temps de guerre. Mais quel était le régime financier ? Le plus simple que l'on puisse imaginer. A cela près qu'en vertu du traité Cotelle du 12 juin 1898, le prix des transports militaires était soumis à un tarif spécial, le régime de paix, tel que le définissaient les conventions de 1883, restait en vigueur. Toute modification des tarifs de transports devait être soumise à l'homologation ministérielle. En ce qui concerne les transports militaires comme les transports civils, dès que les prix de revient s'élevèrent, ces tarifs se révélèrent insuffisants. Il en résulta, pour les compagnies, des pertes considérables ; pour le réseau de l'État, dès lors que l'administration ne prenait pas l'initiative de relever les prix, un surcroît de pertes ajoutées au déficit déjà sensible de l'exploitation (1). Les relèvements de tarifs tardivement consentis par le Parlement, le 1er avril 1918 et au début de 1920, ne firent que diminuer l'importance des pertes ultérieures.

Ces pertes, il n'était que juste qu'elles tombassent à la charge de l'État, puisque, d'une part, le contrôle exercé par lui assimilait la gestion des transports à une régie, puisque d'autre part, la fixation des tarifs dépendait du pouvoir

(1) Le déficit de la dernière année d'exploitation précédant la guerre atteignait déjà 80 millions.

public. Ainsi fut-il décidé par la Convention du 17 mai 1920, puis par celle du 28 juin 1921, ratifiée par la loi portant organisation du nouveau régime des chemins de fer. L'article 19 de cette convention est ainsi conçu :

« Les dettes de garantie des exercices antérieurs à 1914 « sont arrêtées à la date du 31 décembre 1913 ; elles cesseront « à partir de cette date ; elles ne seront exigibles qu'en fin « de concession ou en cas de rachat. L'État fait remise aux « Compagnies des dettes contractées par elles au titre de la « garantie d'intérêts pour les années 1914 et suivantes jusqu'à « la mise en vigueur du nouveau régime. Il remboursera « aux Compagnies du Nord et du P. L. M. les sommes portées « ou à porter au compte d'établissement de ces deux réseaux « par application de l'article 29 de la loi du 26 décembre 1914, « non converties par des reversements ou des rembourse- « ments. »

Les sommes portées en compte de premier établissement s'élèvent pour le réseau du Nord à 765.461.486 fr. 10; pour celui du P. L. M., à 490.225.811 fr. 46. Soit au total : 1.255.687.297 fr. 56.

Les dettes de garantie contractées pendant les années 1914 et suivantes sont pour les compagnies :

De l'Est	Frs	167.180.530 52
Du P. O		273.036.883 02
Du Midi		179.347.728 42
Soit au total		619.563.141 97
Ce qui donne un total général de. .		1.875.252.439 53

Ce n'est pas tout.

Il faut ajouter d'abord l'intérêt des dettes de garantie d'avant-guerre des compagnies du P. O. et du Midi, qui devaient à ce titre :

P. O. . . .	152.924.867 fr. 45 à 4 %	soit	10.116.994 fr. 70
Midi	293.270.463 fr. 89 à 3 %	soit	8.798.113 fr. 92

Ces intérêts devaient courir jusqu'à l'expiration des concessions, qui est fixée :

Pour le P. O. au 31 décembre 1956.

Pour le Midi, au 31 décembre 1960.

Or ils cessent de courir depuis le 1er janvier 1914.

Donc pendant 43 ans pour le P. O., ce qui fait une somme de 435.030.782 fr. 10.

Et pendant 47 ans pour le Midi, soit 399.521.353 fr. 54.

En second lieu, il faut ajouter le déficit du réseau de l'État, qui s'élève :

Pour 1914 à	96.000.000
Pour 1915 à	126.000.000
Pour 1916 à	132.700.000
Pour 1917 à	191.800.000
Pour 1918 à	226.200.000
Pour 1919 à . . . . . (Compte tenu d'un remboursement de 175.900.000).	109.100.000
Pour 1920 à . . . . . (Compte tenu d'un remboursement de 206.000.000)	727.000.000
Total	1.608.800.000

Il résulte des chiffres précités une charge totale de 4.317.500.000 fr., qui se répartit de la façon suivante entre les réseaux :

État. . . . . Frs	1.608.000.000
Nord	765.400.000
Orléans	708.000.000
Midi.	578.800.000
P. L. M..	490.200.000
Est	167.100.000
Total	4.317.500.000

Il faudrait ajouter enfin, pour connaître le chiffre exact de la dépense, les frais entraînés par l'octroi de l'indemnité de 720 francs, que l'État a prise à sa charge, et les frais d'entretien du service des chemins de fer dépendant du ministère des Travaux publics.

Quelle appréciation porter sur le régime imposé aux réseaux pendant la guerre ? Ici comme sur d'autres points, on a cru bon d'accorder aux particuliers des subsides finan-

ciers, pour les encourager à supporter le poids de la lutte. Le caractère de ces subsides n'est pas changé du fait qu'ils ont été prêtés de façon indirecte. C'était remettre à plus tard la difficulté. L'État doit aujourd'hui supporter la dette contractée de ce chef, et les particuliers acquitter en commun l'intérêt d'obligations qui résultent de ce qu'un temps durant, ce qu'on est convenu d'appeler *les usagers* a payé pour se faire transporter moins qu'il n'aurait fallu. Il est clair que l'État n'en aurait pas moins dû se charger du prix des transports militaires. Mais les particuliers étaient-ils pendant cette période hors d'état de contribuer aux frais des transports privés pour l'usage exact qu'ils en faisaient? On voit ici se manifester l'effet malencontreux de l'intervention administrative et législative, qui est de différer l'effort nécessaire, en vertu du penchant qui porte l'élu à encourager chez l'électeur la croyance en sa toute-puissance : penchant instinctif des autorités changeantes !

Confiés à des administrations anciennes et rompues à leur tâche, les transports par chemins de fer n'ont pas du moins causé pendant la guerre de ces sortes de pertes qui résultent d'un mauvais fonctionnement organique. C'est une question d'apprécier l'infériorité de l'État par rapport aux compagnies, et nous l'examinerons en son temps. Mais chez les unes comme chez l'autre, on rencontre du moins une institution ordonnée, appuyée d'une comptabilité régulière, avec comptes de profits et pertes, et bilan. Si ces derniers éléments ont fait momentanément défaut depuis que l'État gère, il serait facile de les rétablir : ils reparaîtront bientôt.

C'est dans le plein même du désordre que nous entrons, en passant du domaine des transports terrestres dans celui des transports maritimes.

LES COMMUNICATIONS POSTALES

Chiffrons auparavant la perte qu'a entraînée la gestion des P. T. T. Nous avons calculé précédemment le montant de la dépense qui, du 1er août 1914 au 31 décembre 1920, atteignit 4.928.783.485 francs.

Il suffit de soustraire de cette somme le total des recettes perçues pendant la même période pour connaître la charge supportée par l'État. Nous résumons dans le tableau suivant le montant des dépenses et des recettes, année par année :

	Dépenses	Recettes	Coeffic.
	—	—	—
1914 août-déc. .	165.131.366	152.000.000	108 %
1915	396.575.721	296.000.000	133 %
1916	407.589.325	330.800.000	128 %
1917	451.381.301	403.300.000	111 %
1918	782.719.948	446.340.000	175 %
1919	1.151.691.532	585.710.200	194 %
1920	1.573.699.292	917.548.900	168 %
Total	4.928.783.485	3.133.699.100	
	3.133.699.100		
	1.795.084.385		

Le déficit brut des P. T. T. s'élèverait donc à 1.795 millions 084.385 francs. (1)

Il va sans dire qu'il ne s'agit pas d'une perte commerciale

(1) Il convient de justifier ici les chiffres auxquels nous nous sommes arrêté. Pour les dépenses, ils résultent de l'addition des crédits alloués chaque année, moins les annulations ; pour les recettes des années 1918, 1919, 1920, le chiffre indiqué représente le montant des recouvrements au 31 décembre de l'année d'exercice plus les droits constatés de la deuxième année ; on n'en saurait fournir de plus exact. Quant aux années précédentes, nous avons adopté ceux que M. Clémentel a rendus publics dans son rapport de 1919 au Président du Conseil sur les mesures de réorganisation des P. T. T.

Nos chiffres de dépenses diffèrent assez notablement d'avec ceux qu'indique M. Pierre Robert dans son rapport sur le budget des P. T. T. pour l'exercice 1921. Les nôtres sont supérieurs. Mais il est difficile de concevoir comment l'administration peut avoir pratiqué des économies sur les crédits obtenus, sans qu'on en relève aucune trace sous forme d'annulations de crédits. Voici les chiffres de M. Pierre Robert : **dépenses :**

1915. . .	347.107.906 fr.	1916. . .	364.300.401 fr.
1917. . .	433.493.095 —	1918. . .	623.776.059 —
1919. . .	1.176.096.871 —	1920. . .	1.490.524.041 —

proprement dite. Nous sommes ici en présence d'une exploitation que ses chefs tiennent pour industrielle. « L'administration des P. T. T. est une véritable industrie, disait naguère M. Clémentel, gérée par l'État dans l'intérêt de tous et dont les recettes doivent couvrir les dépenses ». Telle est en effet la conception dominante . On considère que le monopole des postes a cessé depuis une quarantaine d'années d'être un monopole fiscal. M. Pierre Robert, retraçant dans son rapport n° 1.499 l'historique de la Poste depuis sa plus lointaine origine, y distingue trois âges : l'âge politique, fiscal, commercial. Vue politique que celle de Louis XI, dans l'édit du 19 juin 1464 : « Ledit seigneur et roi ayant mis en délibéracion avec les seigneurs de son conseil, qu'il est moult nécessaire et important à ses affaires et à son estat de scavoir diligemment nouvelles de tous costez, et y faire, quand bon luy semblera, scavoir des siennes. » Préoccupation fiscale que celle de Louvois concédant la ferme générale des postes à Lazare Patin, moyennant 1.700.000 livres par an, plus un million payé comptant. Conception économique que celle d'Adolphe Cochery, proclamant en 1884 : « Les Postes et les Télégraphes, ayant perdu tout caractère fiscal, devront suivre les règles des exploitations industrielles, augmenter, améliorer, perfectionner leur outillage... Le service des Postes peut être comparé à une usine qui produit à 20 % environ du bénéfice net.» Et M. Vogeli, rapporteur du budget des P. T. T. en 1896, souhaitait qu'ils devinssent « une entreprise opérant au prix de revient. »

Que ce monopole ait perdu tout aspect fiscal, on n'en saurait douter. Il serait curieux de savoir, moyennant quelque recherche, la contribution qu'il fournissait aux ressources royales. A l'heure présente, une exploitation qui coûte à l'État deux milliards en sept années, — années de guerre, il est vrai — ne peut être considérée comme un instrument de fiscalité. Son rendement d'avant-guerre la soustrait d'ailleurs à ce soupçon. Le monopole, d'après M. Robert, aurait produit un excédent de recettes de 59 millions en 1906, puis, suivant une courbe décroissante, la discipline générale se relâchant, de 30 millions en 1909 et 1910, de 51 millions en 1913. Si l'on

réussissait à calculer toutes les charges dissimulées, ou disparues sous forme d'anciennes dépenses ensevelies dans les budgets successifs, qui grèveraient la recette brute d'exploitation, si celle-ci avait été constamment soumise à une comptabilité exacte, croit-on que de la gestion des postes ressortirait encore un bénéfice commercial ? L'exemple des chemins de fer de l'État est concluant. En 1913, les recettes d'exploitation atteignaient 324.300.000 francs ; les dépenses n'étaient que de 276.900.000 francs, laissant un produit net de 47 millions 200.000 francs, avec un coefficient d'exploitation de 85,4 %; mais sous le poids d'une charge annuelle de 131 millions 400.000 francs imposée par le service d'intérêts dûs au capital, les 47 millions s'évanouissaient ; il apparaissait un déficit de 84.900.000 francs. On ignore le capital englouti dans l'entreprise postale, et par conséquent la somme d'intérêts qu'elle ne paie pas, mais que les contribuables paient à sa place, sous la forme d'impôts, pour le service de la dette indéterminée que le Trésor a contractée de ce chef. On sait seulement qu'en 1913, le coefficient d'exploitation des P. T. T. était de 87,5 %, tandis qu'il ne dépassait pas 85,4 % sur les chemins de fer de l'État, après engagement de considérables dépenses, au cours des précédentes années. On sait aussi que le coefficient le plus élevé, atteint par l'exploitation du réseau de l'État depuis 1914, était prévu comme devant être de 157 % en 1920 ; en 1919, le coefficient d'exploitation des P. T. T. est de 194 % et bat les records. Aussi ne peut-on s'empêcher de penser que le réseau de l'État bénéficie encore de la force industrielle organique qu'il devait à la gestion privée antérieure et à ses méthodes traditionnelles. Dans le service des postes, le hasard est souverain maître ; et l'on doit conclure que si l'âge fiscal est pour lui révolu, la seule imagination des orateurs suppose qu'il soit entré dans l'âge commercial.

L'atteindra-t-il jamais ? C'est un point que nous examinerons plus loin, nous contentant ici d'estimer le prix du passé, et différant de spéculer sur l'avenir. Les P. T. T. sont sortis de la guerre dans le plus profond désordre technique et financier. Leur fragile constitution n'a pu résister à l'épreuve;

et la crise est générale, affecte à la fois les postes et télégraphes, atteint son comble dans les téléphones . Il ne serait que juste d'additionner à la perte effective subie pendant la guerre, une part au moins du capital qu'il faudrait pour restaurer la machine. Pour les seuls téléphones, on parle de 2 milliards. Et combien pour les postes mêmes ? De nouveaux crédits seraient nécessaires pour compenser l'usure profonde des organes qu'aucun amortissement, qu'aucune réserve n'ont contrebalancée à mesure qu'elle se produisait. Usure en quelque sorte congénitale ! Cet organisme des postes est fatigué par définition. Soumis au contrôle budgétaire, il dispose d'un régime financier qui le condamne à une pauvre santé. Jamais un grand effort ne lui fut permis, et les ressources mises à sa disposition se sont toujours fondues en gaspillages mesquins. On en trouvera le détail dans maints rapports parlementaires. La misère des apparences, le désordre des services, que l' « usager » doit subir, ne sont que le symptôme de la gêne intime dans un corps mal venu. Quoi de surprenant, si les conséquences de la guerre lui furent ruineuses ? A une époque où le progrès industriel est subordonné au progrès technique, où l'économie est le résultat d'un machinisme parfait, où seules l'emportent les affaires, dans lesquelles la mécanique réduit sans cesse l'effectif humain, l'État, pressé de revendications que l'intérêt politique lui commande de satisfaire, alourdit les entreprises d'un personnel toujours plus nombreux et plus coûteux. Les dépenses des P. T. T. étaient de 433 millions de francs en 1917, elles sont de 1 milliard 490.524.041 francs en 1920, selon les chiffres de M. Pierre Robert que nous adoptons ici. Veut-on savoir comment l'augmentation se décompose ? Elle est, par rapport à l'année antérieure, de 190 millions en 1918, dont 180 millions pour le personnel, 10 millions pour le matériel ; de 552 millions en 1919, dont 392 millions pour le personnel, 160 millions pour le matériel ; de 314 millions en 1920, dont 250 millions pour le personnel, 64 millions pour le matériel. Encore, les dépenses de matériel sont-elles en partie relatives à la reconstitution des services dans les régions dévastées.

Toutes considérations de progrès social ne sont que nuées,

quand se creuse le déficit. Car la ruine, ce n'est pas la confiscation de l'épargne ancienne qui permet de l'éviter, mais la production de nouveaux capitaux, que le travail est seul maître de faire surgir. Nous entendons ici le travail intégral, où l'intelligence et la main font œuvre commune.

Le déficit de guerre des P. T. T. pouvait-il être évité ? On ne saurait le prétendre. « Pendant les hostilités, dit M. Robert, par suite de la concession de la franchise postale aux militaires ; de l'usage excessif de la franchise télégraphique officielle ; de la suppression des communications téléphoniques interurbaines ; de la diminution du volume des affaires commerciales et industrielles ; de l'augmentation des charges diverses de l'administration, le service des P. T. T., privé de la plupart de ses ressources normales, et par ailleurs obligé de supporter gratuitement un certain nombre d'obligations, comme le placement des bons de la Défense Nationale, ne pouvait guère faire ses frais. »

Ces arguments sont justes. Le tout est d'en mesurer la portée. Sur ce point, chacun pourra fonder sa conviction sur le seul examen des dépenses et des recettes comparées du service pendant les années de guerre. Tandis que celle-ci bat son plein, l'administration tient bon. Le déficit est mesuré ; toutes les causes mentionnées possèdent alors le maximum d'efficience. Mais à partir de 1918, le frein semble rompu, et la courbe qui allait s'abaissant depuis 1915 (déficits successifs de 100, 77, 48 millions), se relève brusquement et passe à 336 millions. Quelle cause est donc entrée en action ? On a vu comment les dépenses nouvelles s'étaient réparties.

Est-ce à dire qu'une affaire privée eût pu se soustraire à la hausse des prix ? Nullement. Dans la plupart des affaires, le relèvement s'est accompli plus tôt. Mais elles ont supporté le coup d'une autre manière, soit en haussant leurs prix de vente durant la période de fièvre économique, soit en prélevant sur leurs réserves, pour traverser la dépression actuelle. Mais les exploitations d'État n'ont pas de réserves ; ce sont des mendiantes quêtant au budget, vivant au jour le jour et sans prévoir, et la faculté la plus essentielle à une direction avisée, celle de régler le prix de ses produits ou services, elles

en sont dépouillées au profit d'un pouvoir exécutif capricieux ou d'assemblées législatives peu avisées.

Les prix sont la donnée la moins stable du monde. Ils varient au gré des mouvements économiques universels, comme la température atmosphérique au gré du vent. C'est une erreur périlleuse que de vouloir résister à leur rythme irrésistible. Nul homme, nul peuple n'en est maître. On peut bien les fausser pour un temps ; mais la souffrance est ensuite d'autant plus vive. C'est l'ascension qu'on doit faire sur la pente raide, quand on pouvait prendre la rampe plus douce. Et si l'on tarde trop à l'entreprendre, on arrive sous les versants infranchissables : c'est le danger qui nous menace, parmi le désintéressement des peuples étrangers.

De ces phénomènes, l'histoire des postes la plus récente trahit déjà de légers symptômes. Lorsqu'après de longs retards on se fut déterminé à voter des surtaxes générales, par la loi du 29 mars 1920, le rendement aussitôt fléchit, ainsi qu'il apparaît par les tableaux publiés par M. Robert (1) : de 9 % pour les lettres, de 14 % pour les cartes postales ordinaires, etc. Les rendements ne laissèrent pourtant pas de s'accroître, mais non pas dans la mesure où montaient les dépenses. On voit d'ailleurs par là que cette évolution du monopole, dont certains ministres tiraient tant de fierté, cette forme commerciale qu'on lui voyait volontiers prendre, était, beaucoup plus que le fruit de conceptions éclairées, le résultat de la nécessité. On ne peut ici forcer les prix sans arrêter les affaires. Et c'est en même temps toute la vie économique nationale qui s'en ressent.

LES TRANSPORTS MARITIMES

Il était ouvert par la loi de finances du 15 juillet 1914, au ministère de la Marine, un crédit de 97.368.267 francs pour les services du sous-secrétariat de la Marine marchande. Nous avons vu le chiffre total des dépenses administratives qu'avait entraînées de 1914 à 1920 le fonctionnement de ce sous-secrétariat, soit 1.237.357.737 francs.

(1) Rapport sur le projet des P. T. T. exercice 1921, n° 1975.

Suivons d'année en année la progression de ces dépenses.

1914.	Frs	48.570.111
1915.		119.006.311
1916.		72.148.340
1917.		70.355.599
1918.		130.251.158
1919.		530.077.141
1920.		266.949.077
1921 (1)		250.315.409

On ne peut manquer d'être frappé par la progression soudaine de ces dépenses au cours des années 1918 et 1919. Alors que la moyenne des années 1915, 1916 et 1917 ne dépasse pas 85 millions, celle des trois années suivantes est de 309 millions 16. C'est le 25 février 1918 qu'est promulguée la première loi portant ouverture d'un compte spécial. On ne peut douter que la plus grande part de l'accroissement des dépenses ne soit imputable à la gestion directe.

A combien chiffrer cette part ? Nous nous contenterons d'une approximation. Il semble qu'on soit généreux en estimant à 130 millions les frais annuels des services du sous-secrétariat de la marine marchande pendant les trois années considérées, abstraction faite de l'exploitation par l'État. Le total des dépenses administratives a atteint pendant cette période 927.507.000. Retranchons 400 millions relatifs aux anciens services. Il reste plus de 500 millions à imputer au compte de l'État armateur.

Mais cette somme ne représente que la moindre part des frais que son activité dans ce domaine a coûtés au Trésor français. Les transports maritimes ont fait l'objet de divers comptes spéciaux, dont il y a lieu de chiffrer le passif.

---

(1) Ce chiffre se décompose en :

201.513.600 fr.	Budget ordinaire.
35.301.809 fr.	Budget extraordinaire.
13.500.000 fr.	Dépenses recouvrables.

Les crédits proposés pour 1922 sont de :

184.471.723 fr.	Budget ordinaire.
14.100.000 —	Budget extraordinaire.

En tout : 198.571.723 fr.

Ces comptes figurent au tableau général des comptes spéciaux. Nous avons admis là sans examen les chiffres fournis par l'administration, si surprenants qu'ils paraissent de prime abord. Partout se présente un excédent de recettes. Compte tenu des avances de trésorerie, cet excédent, il est vrai, se convertit généralement en une perte. Nous n'en avons pas moins adopté le chiffre résultant de la soustraction faite pour chiffrer le passif total, que la gestion des comptes spéciaux fait naître à la charge de l'État. Un exposé plus complet, en faisant surgir les discordances les plus singulières entre les chiffres, servira directement de critique, quant à leur valeur.

Reproduisons les paragraphes relatifs aux transports maritimes et à la flotte en gérance.

	Crédit et dotations	Excédents de recettes	Solde	
			passif	actif
Transports maritimes :				
Section A, transports maritimes .	350.000.000	274.220.000	75.780.000	
Section B, achats et constructions .	850.000.000	575.342.000	274.658.000	
Section C, navires ex-ennemis . .	50.000.000	138.269.000		88.269.000
Flotte en gérance. . .	55.000.000	23.160.000	31.840.000	
Totaux . .			382.278.000 88.269.000	88.269.000
Différence .			294.009.000	

Il en résulterait que les opérations retracées par les comptes spéciaux auraient abouti à la date du 31 mars 1921 à un déficit légèrement inférieur à 300 millions. Si l'on y ajoute les 500 millions de dépenses de l'administration centrale, on atteindrait à un total de dépenses de 800 *millions* pour une gestion d'État commencée au début de l'année

1918 et dont la liquidation était ordonnée dès la fin de l'année suivante.

Mais la Commission parlementaire chargée de rapporter le projet de loi de liquidation de la flotte en gérance, qui est devenu la loi du 9 août 1921, est arrivée à des résultats singulièrement plus lourds.

D'après M. Morinaud, son rapporteur, les pertes subies par le Trésor du fait de l'entreprise par l'État des transports maritimes, se présenteraient comme suit :

	Frs :	
Section A.	243.000.000	»
— B	1.324.000.000	»
— C.	120.000.000	»
Flotte en gérance	44.000.000	»
A quoi il y a lieu d'ajouter diverses sommes restant dues.		
Au titre des navires ex-ennemis, prix de location à verser à la caisse des réparations (estimation minimum). . . .	82.000.000	»
Affrétements de navires brésiliens non encore payés.	11.800.000	»
Prêts sur le compte « d'avances à régulariser » du ministère des Finances. . .	56.448.545	73
Total.	1.881.248.545	73
Si l'on y ajoute les	500.000.000	00
afférents aux services centraux, l'on obtient un total de..	2.381.248.545	73

Tel est le prix qu'aurait coûté « une des plus vastes tentatives d'exploitation d'État, imaginées au cours de ces dernières années », suivant les termes du rapport déposé le 3 juin 1920 par M. Maurice Bloch, procureur général près la Cour des Comptes, au nom du Comité supérieur d'enquête.

A quoi attribuer l'extrême différence des résultats obtenus, suivant que l'on s'en tient aux chiffres globaux résultant de certaines indications officielles, ou qu'à l'aide d'autres chiffres non moins officiels, officieusement fournis du moins aux enquêteurs, on tente de reconstituer dans ses grandes lignes

la comptabilité de l'État armateur ? Ici se révèle un des phénomènes les plus caractéristiques des gestions directes entreprises par le pouvoir pendant la guerre : l'absence complète de tout compte sérieux. Les vieilles industries d'État pèchent par une sorte de relâchement et de somnolence générale propres à la bureaucratie. Les industries de guerre n'ont même pas été pourvues de cette indispensable armature comptable, à défaut de laquelle il est impossible à l'exploitant de connaître l'état de ses affaires. En temps ordinaire, l'État est tout juste capable d'exécuter la soustraction, qui lui révèle ce qu'il lui reste à dépenser sur les crédits obtenus. Ici, tandis qu'il s'occupe de gestion industrielle, et devrait calculer ses frais jusqu'au dernier sou, pour fixer le prix de revient des services qu'il s'offre à rendre, il ignore jusqu'au solde de ses recettes et de ses dépenses. L'histoire de la flotte d'État montre dans quel chaos peut tomber une affaire, que la faillite ne menace pas, et que nul sens économique ne guide. Si douteux qu'ils soient, revenons pourtant aux chiffres, car ils sont l'unique fil conducteur, hors les généralités banales.

Il existe en fait un grand nombre de comptes, sur lesquels s'imputent des dépenses d'armement naval. En voici un état d'ensemble, avec l'indication des opérations qu'ils embrassent.

On se souvient que l'État, au cours de la guerre, commença par réquisitionner des navires. La loi du 3 juillet 1877 conférait ce droit à l'autorité militaire. Puis vint la loi du 10 février 1918 conférant au pouvoir exécutif la faculté de procéder à toutes sortes de réquisitions par décret. Dès le 15 février, paraissait le décret de réquisition générale de la flotte de commerce. La loi du 25 mars suivant donnait les moyens financiers nécessaires à la poursuite de l'entreprise et à son extension. La section A du compte spécial est destinée à retracer les opérations de toute la flotte naviguant pour le service des Transports maritimes ; la section B était pourvue des fonds demandés pour l'achat par l'État de bâtiments et la construction d'une flotte neuve.

En fait, la section A a surtout servi à alimenter la gestion des navires réquisitionnés et affrétés par le service des Trans-

ports maritimes. Ce compte a été clos par la loi du 29 décembre 1919 ; il ne devait rester ouvert que jusqu'à l'achèvement de l'année suivant la date de la cessation des hostilités, soit le 23 octobre 1920. En vertu de la loi du 29 décembre, y furent seules inscrites, à partir du 1er janvier 1920, les opérations engagées auparavant, et celles relatives aux navires réquisitionnés et affrétés, jusqu'à la levée de la réquisition générale ou l'expiration du contrat d'affrétement ; seuls les navires brésiliens faisaient exception. L'État français en effet avait pris à son compte l'exploitation d'une flotte de 200.000 tonnes de navires que la guerre avait tout d'abord immobilisés au Brésil, avec leurs équipages. Les comptes de ceux de ces navires qui se trouvaient hors des ports français au 1er janvier 1920, devaient être imputés à la section A du compte spécial jusqu'à leur retour en France.

La section B ne nécessite pas d'éclaircissement particulier, non plus que la section C. Dans celle-ci figurent les comptes d'exploitation des navires reçus de l'Allemagne et qui devaient être exploités provisoirement par l'État, en attendant leur attribution définitive. Durant cette période, l'État gestionnaire était redevable envers la Commission des réparations du prix d'affrétement de ces navires coque nue, qui était fixé pour les cargos à 18 sh. 9 par tonne dw. et par mois. Cela fait, selon M. Morinaud, une somme qui ne peut être inférieure à 82 millions et qui ne figure pas parmi les comptes, tels qu'ils sont présentés ici, n'ayant point été acquittée à la date de leur établissement.

Le compte de la flotte en gérance était ouvert par la loi du 29 décembre, clôturant la section A. Y figurent les comptes des navires qui continuaient d'être affrétés par le service des transports maritimes, et ceux des navires appartenant à l'État, exception faite de ceux dont la gestion était commise à d'autres services.

En effet, pendant la guerre, les administrations s'étaient organisées les unes à part des autres, pour satisfaire leurs propres besoins. Outre la flotte des transports maritimes, il faut compter celles du Ravitaillement, du Bureau national des charbons, de la Marine militaire. D'autres services encore

assurèrent leurs transports maritimes de façon spéciale, comme celui des essences et pétroles, mais en qualité de clients, non pas d'affréteurs.

Au moment de son plus grand développement, la flotte d'État n'a pas été inférieure à 3 millions de tonnes, se répartissant de la façon suivante.

Service des transports maritimes (1).

1.200.000 tonnes dw.	7.000 t. réquisitions. 200.000 t. brésiliens. 290.000 t. navires américains en bois. 20.000 t. navires sortis des chantiers français. 550.000 t. navires ex-ennemis.

Sur ces 1.200.000 tonnes, 500.000 naviguaient pour assurer les transports du service du Ravitaillement, qui en outre affrétait 1.200.000 tonnes d'autres navires, dont 100.000 appartenant à la Compagnie Générale Transatlantique.

Le B. N. C. (Bureau national des Charbons), dont les dépenses figuraient à un compte spécial ouvert dès 1914, parmi les écritures des chemins de fer de l'État, sur un crédit du ministère des Finances de 150 millions, transportait lui-même une partie des charbons achetés au dehors, tant pour le ravitaillement général du pays que pour celui des chemins de fer de l'État. En vertu d'ailleurs d'une des nombreuses singularités de cette gestion compliquée, une autre flotte dont les opérations dépendaient de ce même compte, dite flotte de la Méditerranée, assura toutes sortes de transports, sauf les transports charbonniers. Quant à la marine militaire, elle acquit en propre une flotte de 70.000 tonnes qui servit à assurer le ravitaillement en charbon des ports de guerre français.

Ce que l'exploitation de ces diverses flottes a coûté, on

(1) Cet état se rapporte à la date de juin 1920. A ce moment, la réquisition avait cessé de s'appliquer aux navires français ; par contre les navires construits pour le compte de l'Etat ont commencé à sortir des chantiers.

l'ignore. Les dépenses et les recettes qui s'y rapportent se confondent au milieu des comptes généraux des services qui les employèrent. Il n'a été publié de chiffres qu'en ce qui concerne celle que le Ravitaillement, par une des rares opérations heureuses que l'on relève en ce domaine, acquit en Angleterre et fit administrer par la *Bay's Company*, filiale de la *Hudson Bay*. Il résulte des déclarations fournies par le sous-secrétaire d'Etat du ravitaillement et des stocks, en date du 25 avril 1921, que l'économie réalisée du fait de la convention conclue avec la Compagnie anglaise, le 25 novembre 1915, complétée par avenants des 16 janvier et 15 octobre 1916, serait de 176.505.151 francs. Elle ressort de la différence entre le coût du transport des 2.675.241 tonnes, transportées par cette flotte au cours des années 1916 à 1920, soit 200.585.586 francs et le prix du transport de ce même poids de marchandises, au taux moyen du fret pendant le même temps. La somme de 200.585.586 francs est le résultat de la soustraction des dépenses engagées et des recettes effectuées, en vertu de la convention précitée, qui eut pour conséquence de constituer l'Etat propriétaire des vingt-et-un navires dont la flotte en question se composait. L'économie de 176 millions aurait été réalisée en dépit de la perte considérable assumée du chef de cette acquisition. Achetée au prix de 106.429.866 fr. 67, cette flotte n'était plus estimée que 48.060.096 francs le 25 avril 1921, soit 8 livres la tonne au change de 56 francs. Il est inutile de souligner le caractère exceptionnel de circonstances qui permirent plusieurs années durant aux Compagnies de navigation de réaliser d'immenses profits. Prenant les phénomènes économiques à contretemps, mais n'en subissant pas moins la loi, l'Etat ne sut jamais qu'entasser les pertes.

Pour quelles causes ? C'est ce qu'il s'agit maintenant d'examiner, avec exemples à l'appui. Les résultats de la convention conclue avec la Hudson, compagnie étrangère, poursuivant son intérêt propre, mais faisant profiter l'État de son organisation commerciale, nous fournit une présomption instructive. On ne peut faire de bonnes affaires, sans observer aucune des règles essentielles qui régissent les affaires

mêmes. Et d'abord il faut savoir compter. Or l'État n'a pas du moins la même façon de compter que l'industriel.

***

Nous avons suivi fidèlement, au tableau général des comptes spéciaux, les indications officielles. Que représentaient exactement les chiffres proposés ? Nous les avons nommés soldes, et que pouvaient-ils être d'autre ? Figurent-ils réellement des soldes de comptes arrêtés à une certaine date ? S'il s'agissait de comptabilité industrielle, il n'y aurait lieu à aucun doute. Ici, toutes les suppositions sont permises et chacun calcule comme il veut.

Voici le compte « Flotte en gérance ». La loi du 29 décembre 1919 stipule : « Sera portée au crédit du compte comme première dotation une somme représentant les trois quarts du solde actif du compte spécial des transports maritimes, section A, constaté par l'arrêté prévu à l'article précédent». Quel est ce solde actif ? Si l'on s'en rapporte à la réponse donnée par le ministre des Finances à la date du 15 avril 1920, il est de 109.375.900 francs. M. Maurice Bloch s'en est rapporté à ce chiffre pour fixer le crédit alloué au compte successeur, soit 82 millions. Mais rapportons-nous à la situation financière de ce compte à la date du 28 février 1921 ; nous trouvons deux virements de janvier et du 28 février 1921, ensemble 55 millions.

Mais, au fait, quel est le solde actif du compte « Transports maritimes » (section A) ? On l'estime à 109 millions le 15 avril 1920. Fin février 1921, il a grossi jusqu'à 367 millions 553.896 francs, des ordres de versements assignés sur des débiteurs qui ne sont guère que des services publics, ayant fait apparaître une créance de 259.276.862 fr. 15, à quoi s'ajoutent 100 millions dûs par la section C (navires ex-ennemis), et les 8.277.034 fr. 36 qui forment la limite de mandatement ouverte à l'administration gérante chez le caissier central. Nous voici au 31 mars : c'est à cette date que la situation des comptes spéciaux est arrêtée. Une nouvelle révolution s'est produite dans les chiffres. Le solde du compte :

Section A, n'est plus que de 274.220.000 francs. Ces fluctuations sont déconcertantes. Elles trahissent le désordre profond de l'administration et justifient cette appréciation de M. Morinaud : « Ces comptes nous donnent-ils, comme contrepartie de l'actif, toutes les dépenses engagées jusqu'à la date indiquée? La comptabilité, étant donnée l'organisation des services, est-elle à même de les fournir toutes ? C'est fort douteux. La conclusion, c'est que *le service des Transports maritimes ne sait pas d'une façon exacte et précise où il en est.* Il exploite la flotte d'État sans pouvoir dire s'il est en bénéfice ou en perte. Il marche à l'aventure. Peu importe qu'il y ait un déficit. L'État français, même écrasé sous les charges de la guerre, est là pour le payer, quel qu'il soit ! »

Comment en serait-il autrement ? Comme M. Maurice Bloch l'a clairement démontré, le service des Transports maritimes n'a jamais su mettre sur pied une exacte comptabilité de ses opérations. Nous verrons qu'en dépit de tous ses efforts, le service du Ravitaillement n'a pas fait mieux. Du moins celui-ci a-t-il l'excuse d'une plus grande urgence. Ce qui dans l'exploitation de la flotte d'État est le plus fâcheux, c'est que toute cette expérience dispendieuse, entreprise sur la fin de la guerre dans le but de doter la France d'une flotte de premier ordre, n'a même pas rendu des services immédiats !

Au début de l'année 1920, une sous-commission parlementaire estimait à 109 millions le bénéfice net de l'exploitation directe par l'État. Le 3 juin, dans son rapport, M. Bloch analysait ce chiffre. Le seul examen du compte soulève déjà l'étonnement. Il ne contient que des chiffres ronds. C'est que ces chiffres n'étaient le résultat pour la plupart que d'estimations globales. Ils ne ressortaient nullement d'une comptabilité en règle. Il apparaît à leur aspect que dans les services qui les produisent, ni les écritures constatant les opérations, ni celles énonçant les recettes et les dépenses qu'elles entraînent, ne sont proprement tenues. La direction ignore les événements qui s'accomplissent sous ou plutôt en dépit de ses ordres, et pour tenir lieu d'une comptabilité défaillante, qui n'est point en mesure de recueillir les pièces nécessaires, dans le désordre d'une exploitation comme égarée

à travers le monde, elle ne sait qu'organiser un service de statistique, entièrement étranger au mouvement même des affaires dans l'entreprise.

Nous allons constater cette impuissance en étudiant la situation du compte spécial A, telle qu'elle a été présentée au 31 décembre 1919 :

DÉPENSES

a) Fonds de roulement . . . . . Fr.	350.000.000
b) Payements régularisés.	919.000.000
c) Payements à régulariser	590.000.000
d) Amortissement sur navires appartenant à l'État, restant à verser du 1er octobre au 31 décembre 1919	15.000.000
e) Affrétements des navires brésiliens du 31 mars au 31 décembre 1919 ($\frac{9}{12}$ de 110 millions).	82.500.000
f) Payements à l'étranger.	40.000.000
g) Payements aux colonies.	10.000.000
h) Payements en cours dans les ports. . .	21.000.000
Total	2.027.500.000

RECETTES

a) Fonds de roulement	350.000.000
b) Recouvrements effectués	795.000.000
c) Récupérations sur divers départements ministériels.	16.000.000
d) Recettes restant à recouvrer (évaluation au 31 décembre 1919)	975.875.900
Total des recettes.	2.136.875.900
Report des dépenses.	2.027.500.000
Balance au crédit du compte spécial. . . .	109.375.900

Mais un compte semblablement établi, à quel genre et à quelle espèce appartient-il, parmi les genres et les espèces connus, dans le domaine de la comptabilité ?

Ce n'est pas un compte de caisse, puisqu'on y trouve mention des recettes et des dépenses n'ayant encore donné lieu à aucun mouvement de fonds. Ce n'est pas un compte de profits et pertes : le solde qui en ressort n'est nullement le reste apparaissant au bout d'un compte de résultats, où fusionnent le compte d'exploitation et les comptes de frais généraux ; ce n'est pas davantage un simple compte d'exploitation, où se trouvent comparés le prix de revient des produits ou des services et la valeur marchande de ces produits ou de ces services. Est-ce un bilan ? Pas le moins du monde. Un bilan se compose de plusieurs comptes généraux nettement individualisés et dont chacun se suffit à lui-même : compte bâtiments, compte matières, étayé sur l'inventaire, compte de créances, compte caisse en ce qui concerne l'actif ; compte capital, compte dettes envers les tiers, compte des réserves et provisions, compte de profits et pertes, pour le passif, par exemple. La situation du compte A que nous avons reproduite, ne présente aucun de ces éléments. Qu'est-elle au juste ? C'est un état approximatif des engagements assumés par ou envers le compte spécial, que ces engagements soient ou non liquidés. Quelle est la valeur comptable d'une situation de cette sorte ? Une valeur presque nulle. Elle ne permet pas à la direction de l'affaire de se conduire en connaissance de cause. Elle ne donne aucune indication de prix de revient. Tout le mécanisme de la comptabilité industrielle fait ici défaut, dont le rôle est de suivre l'activité de l'entreprise dans tous ses rouages et d'en chiffrer le rendement économique. Quand un organisme commercial en est réduit à produire des états semblables, il est prouvé qu'il ne sait pas compter.

Parmi les sommes portées au tableau par dépenses et recettes, seules peuvent être tenues pour exactes celles figurant sous les titres : Payements régularisés, Recouvrements effectués ; le prix des affrètements brésiliens est également net. Quant au fonds de roulement, il n'est inscrit que pour mémoire. Les autres postes sont le produit d'une évaluation. Quant à ces deux-ci : Recettes à recouvrer : 975.875.000 fr. ; dépenses à régulariser : 590 millions, ils sont, comme M. Mau-

rice Bloch l'a montré, de pure fantaisie. Car une comptabilité est fantaisiste, si elle ne donne pas des résultats mathématiquement exacts.

La méthode employée pour l'estimation des recettes fut en effet la suivante :

« Les 3.172 voyages effectués par une flotte qui a compris jusqu'à 850 unités, ont été groupés par ligne de navigation. Puis on a décompté par ligne le nombre et la nature des navires employés et le nombre des voyages effectués. On a d'autre part évalué le tonnage moyen par voyage et considéré par prudence tous les voyages de sortie comme effectués sur lest, tandis que le tonnage transporté au retour a été calculé, en prenant pour base la portée en lourd des navires. On a pensé obtenir de la sorte un minimum de tonnage transporté, ce qui n'a d'ailleurs rien de bien certain. Finalement, on a calculé le fret par ligne en multipliant le tonnage ainsi évalué par le fret minimum sur marchandises diverses. Il était dès lors facile de trouver par différence le montant du fret restant à recouvrer. »

Il l'était moins de recouvrer le montant même. Car les dettes dont on ignore le débiteur ne sont plus, on l'avouera, bien entières. Et c'est une des plus curieuses extravagances de ces gestions d'État que cette ignorance où la direction se trouve des personnes qui lui doivent de l'argent (1). Tel est le résultat du désordre dans les écritures. On y crut remédier en dressant un organisme supplémentaire, chargé de suppléer à la comptabilité par la statistique. L'esprit bureaucratique apparaît ici. Au début de la guerre, l'Intendance croyait aussi pouvoir déterminer le prix du blé étranger par l'examen de statistiques vieilles de cinq années. Servie par l'ignorance, la bonne volonté conduit à l'égarement.

---

(1) Un fait analogue s'est produit dans les services du ravitaillement. Les bureaux permanents ayant été institués dans les départements par le décret du 30 novembre 1917, un comptable leur fut attaché. Il délivrait les mandats de versements relatifs au paiement des cessions effectuées par les services. Il fallut des mois avant qu'on s'aperçût qu'aucun lien n'existant entre le comptable et le trésorier payeur général, celui-ci ignorait les créances à recouvrer. Payait qui voulait bien payer.

On se mit donc à transcrire sur fiches des milliers de renseignements relatifs aux mouvements des navires touchant les ports français ou naviguant sur nos voies maritimes. On les puisait dans les dépêches adressées par les autorités des ports, par les consuls français et les services coloniaux et surtout dans l'index journalier du *Lloyd* et autres documents britanniques. Cette source de renseignements une fois ouverte parut-elle de nature à fournir des armes aux adversaires, que la gestion d'État faisait naître en foule par son incompétence intégrale? Lorsqu'on en voulut user, on s'aperçut que les fichiers étaient vides. L'œuvre entière avait disparu.

Nous nous sommes étendu quelque peu sur cette question des comptes, entre toutes significative. C'est afin de montrer l'usage qui peut être fait en matière commerciale de la comptabilité publique et de faire apparaître la différence essentielle qui sépare, en dépit de la similitude des noms, celle-ci de la comptabilité industrielle.

La seconde a pour fonction, comme nous l'avons dit, de suivre jusqu'au moindre détail l'activité d'une affaire déterminée et de traduire d'instant en instant les modifications qui s'établissent dans la valeur de chacun de ses éléments. Elle y parvient en inscrivant dans des comptes distincts, qu'il appartient à la direction de la comptabilité d'ouvrir quand l'affaire est mise en route, toutes les opérations qui s'y rapportent. C'est la pluralité de ces comptes qui permet le jeu des parties doubles, ceux-ci étant considérés comme créanciers et débiteurs les uns vis-à-vis des autres. La tenue en parties doubles réalise pour l'usage du comptable lui-même un contrôle automatique. A chaque instant, les comptes peuvent être arrêtés ; ils le sont en pratique mensuellement pour l'usage de la direction, annuellement pour l'édification des intéressés, actionnaires et obligataires. La comptabilité industrielle suit la réalité des faits, à mesure qu'ils s'accomplissent. Elle n'a rien de spéculatif, ne doit rien aux prévisions. Par chacun de ces caractères, elle se distingue de la comptabilité de l'État.

Comme on l'a dit, et l'idée en saute à l'esprit, les comptes des administrations publiques sont de simples comptes de

cuisinière, sauf les formalités qui s'y ajoutent. Ils trahissent par là leur origine et marquent la dépendance où sont ces administrations par rapport à une autorité qui les contrôle. Il ne serait guère paradoxal de soutenir que la comptabilité publique doit son origine à la Grande Charte anglaise de 1215, par laquelle le roi Jean Sans Terre reconnaissait à ses sujets le droit de surveiller l'emploi des ressources mises par eux à sa disposition. Les Parlements, et d'abord le Parlement britannique, sont sortis de là plus tard : le premier rôle de celui-ci fut d'accorder au pouvoir royal l'autorisation de lever les impôts, dont il fixait le montant, et d'exercer son contrôle sur les comptes de l'Échiquier.

La comptabilité publique est un instrument dont la fonction est d'empêcher que les engagements des dépenses ne dépassent les crédits alloués régulièrement. Elle y parvient par la tenue de comptes où s'inscrivent d'une part les crédits, de l'autre les engagements pris, dont la confrontation fait apparaître un solde disponible : c'est *la limite des mandatements.*

Quand l'État organise des gestions industrielles, il est obligé de les soumettre à l'observation des règles de la comptabilité publique. Cela se conçoit sans peine, puisque toute notre organisation constitutionnelle repose sur l'idée de contrôle des dépenses, seul moyen de contrainte des citoyens contribuables sur l'exécutif volontiers despotique. Mais ce contrôle n'est praticable que si le budget est unique ; l'unité du budget est la conséquence inéluctable de l'unité de la caisse, à défaut de laquelle il est impossible au Parlement de contrôler l'exacte conformité des écritures comptables avec la situation de cette caisse, qui seule a une réalité concrète et tangible. Aussi les opérations qu'effectuent les administrations d'État ne sauraient-elles demeurer indépendantes de la caisse centrale, sous peine de rompre tout le système. L'État est une seule personne, dont toutes les dépenses ne font qu'un. Celles des exploitations industrielles ne font pas et ne sauraient faire exception.

De là résultent des conséquences considérables ; on découvre la différence fondamentale qui séparera toujours

l'État commerçant du commerçant proprement dit. L'un et l'autre vivent et travaillent à l'aide du crédit. Mais ce mot n'a pas le même sens dans les deux cas.

L'État n'est pas libre. En un certain sens il est serf. Il dépend de la communauté qui paie. Son rôle est domestique, comme ses comptes le sont. Le crédit ouvert aux gestions industrielles s'arrête à la limite des mandatements ; il est mesuré par le bon de dépenses accordé. Quand celui-ci est épuisé, il faut recourir à des demandes de crédits supplémentaires, quel que soit d'ailleurs le montant des recettes qui ont pu rétablir d'autre part la balance des comptes. Les recettes sont inscrites ailleurs, sans relation avec les dépenses. Circonstance au reste favorable à l'ordonnateur, puisque de la sorte la difficulté s'accroît de les comparer aux dépenses. Mais on devine la gêne extrême qui en résulte pour la gestion d'État. Dépourvue de comptabilité industrielle complète, ignorante de ses frais généraux, calculant au jugé son prix de revient, elle n'offre aucune sécurité financière. Soumise aux règles de l'unité budgétaire et n'ayant d'autre crédit que celui qu'on lui alloue, elle ne peut jouir d'aucun crédit sur le marché. Pris dans son ensemble, l'État a son banquier, la Banque centrale d'émission. On ne conçoit pas comment l'industrie d'État pourrait recourir aux avances des banques, entretenir avec elles des relations courantes. Par ce seul fait, tout contrôle du montant des engagements deviendrait impraticable. Le principe de la constitution serait violé.

On se trouve donc dans le dilemme que voici : ou respecter la Constitution nationale, ou la rompre. Dans le premier cas, ce qu'on nomme l'autonomie financière est un simple artifice, consistant à organiser au sein des administrations d'État une comptabilité conçue sur le modèle de la comptabilité commerciale. Encore la faudra-t-il organiser de telle sorte que le principe fondamental de la comptabilité publique soit respecté, à savoir qu'aucun engagement de dépenses ne soit pris qui risque de lier l'État au-delà des crédits ouverts par le Parlement. Si l'on ne s'arrête pas à cette garantie, c'est un autre régime qui naît, où l'État se constitue le banquier de ses propres entreprises, la nation consentant à couvrir les

pertes quelles qu'elles soient, si quelqu'une d'entre ces entreprises se trouve en faillite de fait, si non de droit.

La mise en œuvre obligatoire d'un système précis de comptabilité, dans les limites où elle est constitutionnellement possible, serait d'ailleurs chose salutaire. Cette obligation empêcherait l'État de tenter des affaires, sans les douer même d'un rudiment d'organisation commerciale. Car telle est la constatation cruelle, à quoi l'étude des Transports maritimes de l'État nous amène. L'absence de comptabilité y révèle en effet le défaut complet de cette armature. Après les comptes, c'est l'affaire elle-même qu'il nous faut étudier, en nous aidant des observations faites par M. Maurice Bloch, dans son organisation générale, sa direction et sa méthode d'exploitation. Cette affaire d'ailleurs a été double : une entreprise de constructions navales et d'achats de navires, une entreprise d'armement maritime et d'affrétement. Rien n'apparaît ici de la spécialisation précise des branches d'industrie. C'est de la concentration verticale involontaire, effet de la confusion.

La direction de cette double entreprise, — dont le coût demeure étranger aux comptes, et relève comme frais généraux, du budget général, — est amorphe. « Il convient de citer, dit M. Bloch, l'incoordination de la direction conçue dans une forme administrative incompatible avec une organisation commerciale. Trois directions indépendantes, exploitation, réparations et comptabilité (1), opérant chacune suivant ses vues propres, sans programme d'ensemble, sans autre lien de rattachement que les transmissions de pièces échappant nécessairement à une impulsion supérieure. » (Dès lors que dans un organisme manque l'élément vital, la force d'une volonté souveraine, il n'est plus d'autre circulation organique possible que celle du papier. Le papier, c'est le sang pauvre de la bureaucratie !)

« Parmi les conséquences de cet état de choses, ajoute le rapporteur, on remarquera par exemple que le service des réparations, entièrement soustrait à l'influence de la direc-

(1) Il s'agit ici bien entendu du service chargé d'assurer le classement des pièces établies suivant les règles de la comptabilité publique, nullement d'une direction de comptabilité commerciale.

tion des transports, a pu ordonner, prolonger, modifier les programmes de réparations et travaux suivant des conceptions exclusivement techniques et entièrement indépendantes des vues des services d'exploitation, seuls qualifiés pour décider en ces matières. »

On n'en estime pas moins que les dépenses effectuées pour les réparations des navires ont été radicalement insuffisantes et qu'il eût convenu d'imputer aux comptes établis les provisions nécessaires à leur accomplissement.

Du moins la direction des Transports maritimes, si défectueuse qu'elle soit, existe. Pourquoi instituerait-on un service d'Etat, si ce n'est au profit des services centraux ? Par contre, les services locaux font défaut. Par là s'expliquent les résultats étranges auxquels l'administration a abouti tant dans l'exploitation de la flotte navigante que dans les achats et les constructions effectués.

***

Une organisation de transports a des intérêts commerciaux dans un grand nombre d'endroits. Elle ne les peut défendre qu'à condition d'étendre ses ramifications partout où le besoin s'en fait sentir, en établissant aux principaux centres des bureaux, confiés à des fondés de pouvoirs, où le personnel puisse prendre contact avec la direction, la clientèle passer ses ordres et les fournisseurs leurs offres. Les compagnies de navigation ont ainsi dans les ports qu'elles touchent des bureaux organisés, qui servent de point d'appui à tout le système comptable. Ailleurs, elles possèdent des correspondants commerciaux remunérés à la commission sur le fret procuré.

L'administration des Transports maritimes a lancé ses navires à travers le monde, sans songer qu'il naîtrait aussitôt dans ses affaires un effroyable gâchis, dès lors qu'elle ne pouvait exercer nulle part aucune surveillance et se trouvait condamnée à tout ignorer. De là l'organisation de ce service de statistique, qui apprenait à la Direction le mouvement de ses propres bâtiments. Comment aurait-elle pu suivre l'usage

des armateurs, qui informent régulièrement leur clientèle 1° des dates auxquelles les navires seront prêts à partir pour le port de charge et des modifications éventuelles de ces dates ; 2° des dates de départ des navires pour les ports de chargement et de déchargement ? Le plus gros client des Transports maritimes, le sous-secrétaire d'Etat du Ravitaillement, se plaignait en vain le 27 avril 1920 d'être tenu dans l'ignorance de ces renseignements qu'il obtenait de toutes les Compagnies.

Les Transports maritimes les ignoraient comme lui. Ni bonne volonté, ni instructions, ni statistiques n'auraient pu empêcher les retards énormes que souffraient les chargements (1). L'absence d'armature commerciale rendant impossible l'établissement de la comptabilité des opérations, permettait en même temps aux capitaines de conduire les navires à leur presqu'entière fantaisie. Une circonstance aggravante les y incitait d'ailleurs : l'État répugne à payer à la tâche ou à la commission. Il sent sur ce point comme la majorité du personnel, dont l'influence est sur lui la plus forte. Le personnel navigant était rémunéré par l'État d'après le nombre de jours de mer, y compris les séjours dans les ports en cours de voyage, les capitaines étant logés à la même enseigne. On trouvera dans le rapport de M. Morinaud (pp. 144 et 199) un résumé des voyages effectués par les navires pour le compte de l'État. La conclusion du rapporteur : « Il ne peut y avoir dans le monde entier de vapeurs en acier ayant un rendement aussi faible pour des dépenses aussi élevées », s'en trouve justifiée. Mais que dire alors des vapeurs en bois, cette ultime ressource du temps de guerre, dont la France a trouvé moyen d'acquérir près de 300.000 tonnes, sans compter celles dont l'Angleterre nous a imposé la reprise, comme prix de son consentement au transfert de pavillon ? Que dire

(1) Lettre du 27 avril 1920 du sous-secrétaire d'Etat M. Thoumyre à son collègue des Travaux publics, chargé de la Marine marchande et des pêches : « Je constate qu'environ 150.000 tonnes de tonnage ex-ennemi et brésilien, primitivement prévu pour charger en février, puis reporté successivement sur mars et avril, ne pourraient encore charger ce mois. »

surtout de ces prodigieux navires Leparmentier, fruits d'une invention non encore expérimentée, insubmersibles sur le papier, composés de deux cylindres parallèles joints par une armature centrale, ayant coûté à eux cinq environ 80 millions et qui durent être désarmés à Brest aussitôt après avoir traversé l'Atlantique, les équipages refusant de courir plus longtemps le risque d'un naufrage presque certain ?

Du moins peut-on chiffrer le prix auquel l'acquisition d'une semblable flotte revient à l'État. Les fournisseurs qui la construisirent savaient compter. Leurs comptabilités sont en règle. L'État, qui, on le voit bien, n'en tient pas lui-même, ignore ses prix de revient.

Quelle en est la plus immédiate conséquence ? Une majoration sensible des prix. Lorsqu'on ne peut, livrant une marchandise ou prêtant des services, calculer la dépense qu'ils vous occasionnent, il n'y a qu'une méthode à employer. Fixer les prix exigés au-dessus de ceux du marché libre, tenus pour les prix minima et qui le sont en fait sous le régime de libre concurrence. Tel est l'usage de l'État, surtout quand lui-même est à la fois fournisseur et client. A la fin de l'année 1919, le Ravitaillement se plaignait des exigences des Transports maritimes. Le fret pour la tonne de blé transportée d'Amérique en France, que les Compagnies anglaises offraient à 168 francs, ils le faisaient payer encore jusqu'à 39 dollars, et d'autre part taxaient à 620 francs ce dont la Compagnie Générale transatlantique demandait 140 francs.

***

Nous nous proposions de supputer les dépenses causées au Trésor français par les transports sur mer, comme nous l'avons fait pour les transports par chemins de fer. On voit les difficultés de l'entreprise. Jusqu'au moment où les documents définitifs auront été publiés, après l'apurement des comptes, on ne pourra que se livrer à de vagues estimations. Ici apparaît encore un des traits qui distinguent la comptabilité publique de la comptabilité privée.

La première est tout orientée d'après l'appréciation des

crédits nécessaires et n'attache conséquemment aux dépenses commandées par les premiers qu'une attention secondaire. La seconde n'est curieuse que des faits accomplis et relève les dépenses à mesure qu'elles ont lieu. Aussi, tandis qu'elle renseigne immédiatement sur la situation présente, faut-il en matière de comptabilité publique attendre de longues années pour savoir, et la donnée qui apparaît en fin de compte ne présente-t-elle guère d'intérêt.

Le règlement définitif du compte d'exercice, quand toutes les opérations que celui-ci encadre sont liquidées et ramenées à leur point d'origine, justifie seulement que tous les crédits ouverts ont été bien et régulièrement dépensés, ce qui ne manque jamais. Il ne fournit aucune lumière sur l'utilité de la dépense et le rendement du capital mis en œuvre. Ne soyons donc pas trop impatients ! Quand les comptes de la flotte d'État seront clos, on saura seulement qu'il reste un solde déterminé. Le seul examen de la caisse renseignerait aussi bien.

Nous en sommes donc réduits à accepter les chiffres du rapport Morinaud, dont l'incertitude est affirmée dans ce rapport même.

Nous ferons néanmoins subir à ces chiffres quelques corrections.

Le compte spécial de la section A des transports maritimes se présentait comme suit au 1er mars 1921 :

COMPTE SPÉCIAL DES TRANSPOTS MARITIMES

Section A. Situation de trésorerie au 1er mars 1921.

RECETTES

Crédit ouvert . . . . . Fr.	350.000.000	»
Recettes.	1.001.570.787	86
Reprises sur la section C à valoir sur dépenses faites par la section A pour la section C.	20.000.000	»
	1.371.570.787	86

DÉPENSES

Dépenses	Fr.	1.203.071.988 61
Versements à valoir au compte « Flotte en gérance »		55.000.000 »
Solde disponible chez le caissier-payeur central.		113.498.799 25
		1.371.570.787 86
Solde disponible chez le caissier payeur central.		113.498.799 25
Montant des ordres de paiement et traites non régularisées.		96.645.167 83
Limite de mandatement. .		16.853.631 42

Il ne semble pas qu'il faille tenir trop de compte de l'artifice en vertu duquel cette situation a été établie sous forme de bilan. La comptabilité publique ne permet de considérer que deux chiffres comme absolument sûrs, c'est le solde disponible et la limite de mandatement, si tant est que le montant des ordres de paiement et traites non régularisées soit exact. La façon dont le bilan est établi fait supposer que la section A doit exercer des reprises d'une part sur le compte « Flotte en gérance », soit 55 millions, d'autre part sur la section C jusqu'à concurrence de 20 millions.

L'actif de la section A se composerait donc de :

Limite de mandatement.	Fr.	16.853.131 42
Virés au compte « Flotte en gérance » . . .		55.000.000 »
Restant dûs par la section C (navires ex-ennemis)		20.000.000 »
	Fr.	91.853.131 42

Le déficit serait donc de :

	350.000.000 »
	91.853.131 42
Fr.	258.146.868 58

La situation de la section B, à laquelle a été alloué un crédit total de 850 millions, est incertaine.

Les dépenses engagées se répartissent de la façon suivante

Navires commandés :		Prix initial total	Prix réel probable
en Amérique.	Fr.	373.042.750	537.640.312
au Japon		47.260.000	47.260.000
en France.		390.170.000	451.100.000
en Angleterre		13.800.000	23.000.000
		824.272.750	1.059.000.312
A quoi il y a lieu d'ajouter :			
le prix des cargos de la catégorie « Marie-Louise ».			74.000.000
le prix des navires de la Reconstitution industrielle.			200.000.000
		Total :	1.333.000.312

M. Morinaud estime que le dépassement de crédits est au moins de 474 millions de francs, ce qui lui donne la somme de 850+474 = 1.324 millions. Une grande partie des commandes ayant été passée sur les crédits obtenus par l'État à l'étranger, lesquels ne sont pas encore réglés, le prix final dépendra forcément du change au moment de leur règlement. Toute précision est ici impossible.

Quant à la section C, il résulterait d'une note de la Marine marchande qu'elle reste à découvert de 70 millions après avoir absorbé son fonds de 50 millions. Nous supposons que son passif s'établit ainsi à 120 millions après reversement à la section A de 70 millions sur les 90 millions d'avance qu'elle en avait reçus.

Le compte « Flotte en gérance » a été arrêté au 28 février 1921 comme suit :

COMPTE « FLOTTE EN GÉRANCE »

Situation de Trésorerie.

RECETTES

Crédit ouvert	Fr.	55.000.000 »
Recettes		24.474.726 46
. . . . .		4.369.988 50
		83.844.714 96

DÉPENSES

Dépenses . . . . . Fr.		87.736.887 15
Solde disponible chez le caissier payeur central		56.107.827 81
		83.844.714 96
Le solde disponible chez le caissier payeur central étant de	56.107.827 81	
Le montant des ordres de paiement et traites non régularisées étant de . . .	49.495.252 78	
La limite de mandatement est de	6.612.575 03	
Mais il reste à régulariser pour . . .	20.045.044 19	
d'ordres de versement, qui s'ajoutent à .	6.612.575 03	
L'actif est donc de	26.667.619 32	
Le passif étant de	55.000.000 »	
le déficit est de	28.332.380 68(1)	

D'où suit la récapitulation générale que voici :

Section A . . . . . Fr.	258.146.868 58
Avances sur affrétements brésiliens. . .	56.448.545 »
Section B	1.333.000.312 »
Section C	120.000.000 »
Flotte en gérance.	28.332.380 68
Affrétements restant dûs	11.800.000 »
	1.807.728.106 26
Frais des services centraux et divers inscrits au budget général.	500.000.000 »
	2.307.728.106 26

Comment ces chiffres s'accordent-ils avec ceux qu'indique le tableau des soldes de comptes spéciaux ? A coup sûr, tout cela s'accorde mal (2).

Nous n'en avons pas moins, dans le compte général, laissé

(1) Ce déficit est relativement faible. La raison en est que les navires de la flotte ont été remis dès l'ouverture du compte à des armateurs, gérant pour le compte de l'Etat. Celui-ci payait une rémunération pour la fourniture du fret par l'armateur.

(2) Les mêmes divergences apparaissent dans les comptes du Ravitaillement. Mais leur ampleur est infiniment moins considérable. Entre le bilan, d'ailleurs présenté ici sous une forme commer-

à l'État le bénéfice de ces premiers chiffres, si peu qu'ils puissent servir à fixer la somme des frais de la flotte d'État.

Celle de 2.307 millions indiquée plus haut n'indique que les dépenses entraînées par la gestion des Transports maritimes. C'est le trou qu'il faudra que le contribuable bouche. Il va sans dire qu'il ne représente pas ce que la France a dû payer pour ses transports par mer. Aussi l'économie que le service du Ravitaillement semble avoir réalisée du fait de la convention conclue avec la Compagnie Hudson bay, ne peut-elle guère être rapprochée de la somme du déficit, ni en être soustraite. Il conviendrait, avant de faire cette opération de calculer la somme des frets que l'État aurait dû payer pour assurer les transports dont la Marine marchande s'est chargée. Si l'on additionnait au déficit de ce service la somme des frets à lui payée par les autres départements ministériels et qu'on en retranchât celle qu'il eût fallu verser aux armateurs pour un service semblable, on connaîtrait la perte subie correspondante à l'économie faite par le Ravitaillement. Mais une telle

---

ciale, et le solde du compte spécial, le rapport du moins reste sensible. L'écart s'explique de la façon suivante (cf. rapport Perchot n° 520, au nom de la Commission des finances, année 1920, p. 56): Les chiffres portés dans le bilan émanent de la comptabilité de l'agent comptable du Service du Ravitaillement et le ministre des Finances explique dans une lettre du 30 juillet 1919 qu'il ne peut y avoir de concordance à une époque déterminée entre les écritures de l'agent comptable, lequel ne centralise que des opérations effectives de recettes et de dépenses et celles du service financier, qui embrasse toutes les opérations d'engagements, opérations dont l'exécution matérielle et par suite le règlement par l'agent comptable n'interviennent qu'après des délais habituellement très longs.

« Les écarts considérables que vous m'avez signalés, dit le ministre des Finances, s'expliquent par la non-régularisation, dans les écritures de cet agent comptable, d'opérations d'achats à l'étranger ou à l'intérieur. Par exemple, les produits achetés en Amérique, figurent sur le bilan de 1917, à l'actif réalisable, comme devant être payés postérieurement par le ministère de la Guerre et d'autres acheteurs. Ces achats avaient été acquittés effectivement par la banque Morgan à New-York pour le compte du Ravitaillement français. Mais celui-ci, au 31 décembre 1917, n'avait pas encore pu émettre les ordres de versement nécessaires pour encaisser les recettes correspondantes et en être crédité dans les écritures du Trésor, où est suivi le compte commercial de l'agent-comptable. »

opération, dans l'état des comptes de guerre, est purement chimérique.

A plus forte raison ne peut-on envisager ici les frais supportés par les divers chapitres du budget pour l'exploitation des autres flottes : flotte du B. N. C., flotte de la marine militaire, au sujet desquelles on ne sait rien.

Une seule défalcation peut être opérée sur le passif de la flotte d'État, c'est le prix de la rétrocession qui en a été faite.

III

LE RAVITAILLEMENT EN DENRÉES ALIMENTAIRES

Nous avons exposé de façon très sommaire l'organisation du Ravitaillement depuis l'origine de la guerre jusqu'au décret du 30 novembre 1917, qui prescrivait la réquisition générale des céréales à partir du 1er janvier 1918.

Le même décret fixait à la fois les prix d'achat des denrées réquisitionnées chez le producteur, pour le compte de l'État, la commission accordée aux intermédiaires, commerçants, courtiers, boulangers et meuniers achetant en son nom, le prix de cession desdites denrées aux meuniers, le prix de vente de la farine par les meuniers aux boulangers, comprenant la rémunération allouée aux premiers, et réglait enfin les conditions suivant lesquelles les préfets devaient prescrire aux maires d'arrêter la taxe exacte du pain.

A partir de ce moment, l'État s'est constitué l'acheteur unique des céréales indigènes, comme il l'était déjà des céréales exotiques. Le ravitaillement de la France en céréales diverses, en farine et en pain, est organisé sous la forme d'une régie rigoureuse ; les particuliers mêlés à cette organisation ne sont plus que les courtiers et agents de l'État.

Reste à savoir combien ce régime a coûté.

Plusieurs chiffres ont été fournis, fixant le déficit éprouvé par le premier compte spécial dit : *alimentation en blé et en farine de la population civile*, ou plus brièvement : *compte de Ravitaillement*, qu'avait institué la loi du 16 octobre 1915,

auquel les lois du 20 avril et du 30 octobre 1916 ordonnèrent d'imputer les opérations relatives à d'autres denrées et produits de première nécessité (1), et dont la loi du 9 août 1920 vint ordonner la clôture. Ce compte était divisé en deux sections, l'une retraçant les opérations relatives aux céréales et denrées utilisées pour la fabrication du pain, l'autre embrassant le reste des affaires négociées ; la première pouvait et devait se liquider en perte, puisque l'État avait résolu de s'endetter pour la vente du pain, la seconde au contraire devait se solder en blanc, sans déficit et sans gain. Quelle est donc la perte finale ?

Les chiffres proposés, ici encore, — et quoique le compte soit arrêté depuis le 31 août 1920 pour les engagements de dépenses, depuis le 31 mars 1921 pour les paiements et recouvrements, — sont tout à fait provisoires : les comptes définitifs se feront attendre longtemps.

D'après le calcul que nous avons fait sur les comptes spéciaux, le compte du ravitaillement se solderait par un déficit de 5.607.904.000 francs.

Le service du Ravitaillement a publié en 1921 un fort instructif et pittoresque ouvrage, où il raconte sans sévérité excessive sa propre histoire. Le compte qu'il présente offre un solde des excédents de dépenses d'environ 5.635 millions 653.986 fr. 57.

Ces deux chiffres sont à peu près équivalents. D'un côté comme de l'autre, la dotation initiale de 120 millions qui ne fut jamais renouvelée depuis 1915, est incluse dans le total.

D'autre part, une situation provisoire, arrêtée le 30 juin 1920, faisait ressortir le déficit résultant des opérations sur les blés et farines à 5.853.999.878 francs, mais sans compter les excédents de recettes réalisés grâce aux opérations sur les sucres, les cacaos et les cafés.

---

(1) Loi du 20 avril 1916 : sucre, café, huile et essence de pétrole, pommes de terre, lait, margarine, graisses alimentaires, huiles comestibles, légumes secs, engrais commerciaux, sulfate de cuivre et soufre.

Loi du 30 octobre 1916 : beurres, fromages et tourteaux alimentaires.

Voir aussi lois du 17 avril et 29 juillet 1916 concernant taxation et réquisition de l'avoine, de l'orge et du seigle.

Or cette même situation estime lesdits excédents à 626.106.016 francs de telle sorte que la perte finale ressortirait à 5.227.893.862 francs (1).

Trois comptes également officiels : deux résultats sensiblement différents ; la marge est de 400 millions, près d'un dizième. Il convient d'examiner les choses d'un peu près.

***

Voici comment se présente, dans l'ouvrage publié par le service intéressé, (*L'effort du ravitaillement français*, p. 149) la Récapitulation des excédents de dépenses sur les recettes (1915-30 juin 1920) pour les opérations sur les « Blés et Farines et Succédanés du Blé » :

Années 1915-1916 et 1er semestre 1917. . Fr.	622.880.609 69	
Droits de douane . . .	235.978.865 81	858.859.475 50
2e semestre 1917. . .	156.517.625 49	
Droits de douane . . .	36.381.953 74	192.899.579 23
Ristournes aux boulangers pour la réduction du prix du pain. 2e semestre 1917. . . .		112.211.734 42
1er semestre 1918 . . .	393.516.582 96	
Droits de douane . . .	39.277.982 51	432.794.565 47
2e semestre 1918. . . .	677.638.205 55	
Droits de douane . . .	64.359.134 17	741.997.339 72
1er semestre 1919 . . .	1.133.174.779 35	
Droits de douanea . .	66.485.286 96	1.199.660.066 313
2e semestre 1919, résultat provisoire. . .	1.178.387.084 84	
Droits de douane . . .	84.900.976 04	1.263.288.060 88
1er semestre 1920, résultat provisoire. . .	980.399.104 75	
Droits de douane . . .	105.038.569 «	1.085.437.673 75
Total général.		5.887.148.495 28

(1) La situation provisoire au 30 juin porte la même date que la récapitulation générale publiée par le service du Ravitaillement. Le déficit des opérations de la section n° 1, blés et farines, est presque égal : là, 5.854 millions, ici 5.887. Mais ce dernier service n'évalue le bénéfice des affaires de sucres, cafés et cacaos qu'à 258 millions ; *la différence atteint* 60 % ! Il faut dire d'ailleurs que le Ravitaillement totalise des soldes arrêtés à différentes dates : 30 juin 1919 et 30 juin 1920. A quoi se confier ?

A cette somme il y a lieu d'ajouter la perte résultant des opérations sur les produits divers énumérés ci-dessus, exception faite des sucres, cafés et cacaos. Au 30 juin 1919, date à laquelle nous supposerons que les opérations ont pris fin, l'excédent des dépenses s'élevait à . Fr. 6.505.491 29

D'où une perte totale de. 5.893.653.986 57

de laquelle il faut défalquer le bénéfice modeste produit par le commerce des cafés (résultat provisoire).	55.000.000 »
et par celui des cacaos (résultat provis.)	6.000.000 »
et le gain beaucoup plus considérable réalisé sur le commerce des sucres, grâce au concours intéressé d'une maison d'importation particulière, constituée transitaire et réceptionnaire général des sucres exotiques et indigènes, la maison David Gradis, soit	197.000.000 »(1)
	258.000.000 »

La perte finale ressortirait donc à . .5.635.653.986 57

Il convient d'y ajouter encore le montant des frais généraux d'exploitation représentés par les crédits ouverts par les lois de finances aux services centraux du ravitaillement.

Crédits ouverts aux ministères.

Exercices 1914-1920.

Ministère du ravitaillement et des transports maritimes . . . . . Fr. 823.215

(1) Cette somme se décompose ainsi :

Année 1916 et 1er sem. 1917. fr.	42.471.767 47	
2e semestre 1917	3.041.357 43	
1er — 1918.	43.008.029.79	
2e — 1918.	42.846.072 20	
1er — 1919.	40.091.479 55	
2e — 1919.		
Excédent des dépenses, résultats provisoires.		37.458.706 44
1er sem. 1920, résult. provis. .	63.000.000 00	
	234.458.706 44	37.458.706 44
	37.458.706 44	
	197.000.000 »	

Dépenses de services spéciaux.

Exercices 1917-1920.

Sous-secrétariat du ravitaillement 17.610.217

Mais ces relevés ne se rapportent qu'aux services qui occupent dans la nomenclature budgétaire un chapitre complet. Il faut y joindre les crédits alloués au Ravitaillement lorsqu'il n'était encore qu'un service dépendant du ministère du Commerce, soit :

Exercice 1914.	Fr.	19.000
— 1915.		57.000
— 1916.		132.000
		208.000

Les dépenses d'administration de ces services, pendant le temps de leur rattachement au ministère du Ravitaillement et des Transports maritimes ont atteint 666.232 francs (1).

Le total de ces dépenses est donc de 18.484.449 francs.

Il n'est pas dépourvu d'intérêt d'en connaître la progression :

Exercice	Dépenses	Exercice	Dépenses
1914	19.000	1918	4.776.873
1915	57.000	1919	5.851.883
1916	132.000	1920	6.939.861
1917	707.832	1921 (2)	7.978.500

On peut donc admettre qu'il a coûté au Trésor français 5.654.138.435 francs d'avoir entrepris le ravitaillement de la nation en denrées alimentaires pendant la guerre.

« Cette perte, disent les intéressés, pour élevée qu'elle soit,—et qu'il serait plus exact de qualifier de « Subside pour

(1) D'après le tableau inséré au rapport Marin, onzième législature, 1918, n° 4802.

(2) Le Parlement avait décidé qu'il ne serait plus alloué de crédit au titre du Ravitaillement au delà du 31 décembre 1921. Le ministre des Finances n'en a pas moins été contraint de déposer un projet de budget de six mois comportant des propositions de dépenses de 7.752.965 francs que la Commission des Finances de la Chambre a réduites à 5.368.500 francs. Ce projet de budget embrasse, il est vrai, les dépenses d'administration locale, précédemment imputées au compte spécial.

le pain », terme employé en Angleterre, de préférence à celui de déficit, — ne peut donc être imputée à une gestion défectueuse du Ravitaillement, puisqu'elle avait été prévue et approuvée dans l'intérêt national ; elle était fatale. »

Il serait injuste de méconnaître que, se trouvant placés par la force des choses et en vertu de circonstances exceptionnelles devant des difficultés de tout ordre, les chefs de l'organisation improvisée pendant la guerre, ont fait preuve de beaucoup d'énergie et d'ingéniosité pour les surmonter. On ne saurait leur reprocher de faire valoir les bons résultats qu'ils ont obtenus et d'expliquer les imperfections de leur œuvre par son caractère forcément hâtif. Il fallait procurer à la population la quantité de nourriture nécessaire, sans tenir trop de compte des prix. Le Ravitaillement, nous dit-on, a ravitaillé, ce qui était sa mission. Il a même essayé d'organiser commercialement son énorme entreprise, plus clairvoyant en cela que le service des Transports maritimes, où le désordre fut au comble. Est-il aujourd'hui possible d'apprécier les efforts accomplis dans le sens d'une organisation commerciale et de juger le rendement obtenu ? Il le faut tenter, si l'on veut connaître jusqu'à quel point l'État peut réussir dans cet ordre, dans quelle mesure il a réussi en fait ou échoué, quel qu'ait été d'ailleurs le mérite des administrateurs qui se dépensèrent pour lui. Car il arrive que les entreprises de l'État, — et parfois on l'oublie, — ne soient pas plus économes de valeurs intellectuelles que d'argent.

***

Un trait significatif caractérise la gestion financière du Ravitaillement. Lorsqu'il eut épuisé son fonds de roulement initial, il continua de dépenser à découvert, sans connaître aucune limitation à ses engagements, disposant librement des ressources publiques. Le découvert du sous-secrétariat vis-à-vis du Trésor, s'est accru suivant une progression continue pour atteindre, à la date du 30 juin 1919, 1.703 millions 497.051 fr. 93. Les affaires entreprises à l'aide d'un banquier, dont le consentement est acquis *à priori* à toutes les

avances de fonds, sont d'un type assez particulier, on en conviendra.

Le Ravitaillement échappait de la sorte à tout contrôle, relativement aux règles de la comptabilité publique. A diverses reprises, le Parlement s'émut de cette situation anormale. La limite du fonds de roulement franchie, il était condamné à ignorer le déficit, qui pouvait être indéfini. Il ne lui restait qu'un moyen de s'informer, celui qu'avait établi l'article 3 de la loi du 16 octobre 1915, ainsi conçu : « Une situation du compte est établie à la fin de chaque trimestre et communiquée au ministre des Finances. Elle fait ressortir les bénéfices ou pertes résultant des opérations. »

Mais, outre que ces situations étaient régulièrement dressées avec un long retard, les commissions parlementaires semblent avoir eu toujours une peine extrême à se les faire communiquer. Renonçant à obtenir des documents d'une périodicité aussi fréquente, elles faisaient insérer dans une loi de finances du 30 septembre 1917 un texte, en vertu duquel la situation désormais semestrielle devait être « communiquée aux commissions financières du Parlement dans les trois mois suivant l'expiration du semestre dont le compte est fourni, et accompagnée, le cas échéant, d'un projet de loi comportant ouverture du crédit nécessaire pour rétablir l'équilibre financier du compte. »

Il y eut en effet un projet de loi semblable, que M. Klotz déposa peu après, le 7 octobre 1917, qui proposait une ouverture de crédits de 678.833.447 fr. 26, montant de la perte encourue à cette date, y compris le fonds de roulement de 120 millions. Mais jamais ce projet ne devint loi, et le découvert ne cessa de s'accroître jusqu'à la loi du 9 août 1920 ; faut-il supposer que le service de contrôle et d'inspection financière, prévu par la même loi du 30 septembre 1917, et qui d'ailleurs ne fut organisé que longtemps après, exerça une surveillance plus efficace ? L'action de services de ce genre, fonctionnant sur les données de la comptabilité publique, est extérieure à la vie de l'organisme qu'il s'agit de tenir en bride.

Ainsi le contrôle officiel, conforme aux principes constitutionnels de ce pays, fut incertain. Cette sorte de contrôle

organique, qu'une maison de commerce exerce sur elle-même au moyen d'un système de comptabilité privée qui suit et schématise en chiffres chacun de ses mouvements, ce contrôle vraiment économique s'inséra-t-il en revanche dans les rouages des services d'Etat du ravitaillement ? Ces services, à la différence de la Marine marchande, gouvernée par des dilettantes, furent longtemps entre les mains d'hommes rompus aux méthodes de l'industrie ; nous possédons les situations trimestrielles, puis semestrielles, qu'ils firent établir par la section financière attachée à leur département. Quel jour jettent-elles sur l'ordonnance donnée à l'affaire, du point de vue comptabilité, et qu'en faut-il penser ?

Ces situations sont établies en forme de bilan (1). Sont-elles des bilans véritables ? Ayant étudié celui du 31 décembre et s'étant informé à la direction des services administratifs économiques et financiers du sous-secrétariat, des conditions de son établissement, M. Perchot croyait devoir déclarer au Sénat : « Même éclairci par les détails obtenus par la Commission des finances du Sénat, ce bilan ne prétend pas à la rigueur d'un document comptable ; il traduit la situation administrative par des comptes dressés en exécution du décret du 27 octobre 1915, article 6, par le directeur du service du Ravitaillement, et qui présentent parfois de sensibles divergences avec ceux qui figurent dans les situations trimestrielles des comptes spéciaux, communiqués aux commissions financières du Parlement. » (2).

Mais le service financier proprement dit, section B, dépendant de la direction des services administratifs économiques et financiers susnommée, qui ne paraît pas avoir fait très bon ménage avec le reste de la famille, répliquait d'un ton courroucé : « C'est ainsi — après des plaintes amères sur la

(1) On trouvera dans le rapport Marin, 1918, n° 4802, les bilans du 31 juillet et 31 décembre 1916, du 31 mars et 30 juin 1917, le bilan du 31 décembre 1917, avec son développement et un examen critique ; dans le rapport Perchot, 1920, n° 520, le bilan du 31 décembre 1918 et la situation comparative des bilans antérieurs ; dans le rapport Leboucq 1920, n° 806, le bilan du 30 juin 1919 qui paraît être le dernier publié.

(2) Voir ci-dessus, p. 117.

sujétion où il était tenu, — qu'en octobre 1919, la direction des services A. E. F. (1) a cru pouvoir répondre au rapporteur général de la Commission des finances que les opérations portées à la deuxième section du compte spécial s'étaient toujours soldées sans perte ni bénéfice, et que le bilan dressé par le Ravitaillement n'était autre chose qu'une situation approximative d'une valeur toute relative. »

Malgré soi l'on songe ici au plaisant ouvrage qui nous introduisit autrefois dans les arcanes de la bureaucratie traditionnelle : *Messieurs les Ronds de cuir*. Et on s'étonne de voir cette question posée : les bilans du ravitaillement sont-ils des bilans ou n'en sont-ils pas ? A voir cette controverse qui s'élève au sujet d'une espèce bien définie à l'ordinaire, quelle scène d'on ne sait quel « Commerçant malgré lui» n'évoquerait-on pas ? Soumis à la nécessité de concilier les règles des deux comptabilités différentes, la publique et l'industrielle, à quoi les gens des finances ont-ils abouti ?

Il convient de noter d'abord qu'ils se trouvaient dans les circonstances les moins défavorables, si l'on considère les règles de la comptabilité publique. C'est qu'en effet elles avaient cédé sur l'essentiel. Les opérations du Ravitaillement ayant lieu à découvert, le Trésor lui servant de banque et réglant tous ses engagements, on peut dire en un certain sens que la gestion était vraiment commerciale. Il y avait lieu donc de la résumer en des bilans périodiques, sous peine de n'y plus voir que du feu.

Respectés, les principes de la comptabilité publique ne permettaient de dresser qu'un bilan purement artificiel. Rien de plus aisé à comprendre ! et de la plus concrète façon, par l'exemple. Les services du Ravitaillement avaient été dotés à l'origine d'un fonds de roulement de 120 millions de francs. Appliquer les règles de la comptabilité publique voulait dire : Il sera donné des preuves de l'usage fait de cette somme, et le crédit épuisé, il ne pourra plus être pris d'engagements nouveaux. A ce moment l'administration rendra effective-

(1) Ces initiales signifient communément : Afrique équatoriale française. Mais on ne saurait s'y tromper ; il faut ici traduire : administratifs, économiques et financiers.

ment ses comptes. Quel intérêt pouvait-il y avoir à ce qu'ils fussent rendus sous forme de bilan, s'il ne s'agissait que de soustraire le montant de la perte subie du montant du crédit ouvert jusqu'à l'instant de voir apparaître en solde le chiffre zéro ? Le seul avantage du bilan, ç'eût été de montrer la perte commerciale. Il était nécessaire pour cela qu'une comptabilité en partie double fût minutieusement tenue, faisant ressortir successivement par un compte de résultats commercial, le bénéfice ou la perte brute, et par un compte de profits et pertes, le bénéfice ou la perte nette, fixant enfin le prix de revient. Un bilan n'est utile que dans une affaire qui, travaillant avec un capital limité, est susceptible de s'engager sur un chiffre d'affaires considérablement supérieur, et c'est bien ainsi que le Ravitaillement a fonctionné. Maison constituée avec un capital de 120 millions, il présentait un bilan, au 30 juin 1919, où la balance de l'actif et du passif atteint 8.133.850.449 fr. 61, où le solde réel du compte de profits et pertes est de 3.221.960.935 fr. 87. Qu'ont à voir avec de tels résultats les règles de la comptabilité publique ?

Il semble pourtant que dans le détail des opérations, celles-là seules, avec les formalités strictes de versement et de recouvrement de fonds qu'elles comportent, aient été exactement observées. On serait fort surpris d'apprendre qu'une parfaite comptabilité commerciale ait été organisée, suivant en partie double le détail des opérations, et que les bilans aient signifié autre chose qu'un résumé schématique de créances et de dettes. Rien, dans les rapports fournis, ne trahit l'existence de cet organisme mathématique des comptes, reposant sur des bases comptables objectivement déterminées, et qui s'enchassent les unes dans les autres. Si le bilan sert de contrôle, c'est par la constatation d'une balance rigoureuse entre des comptes maintenus constamment solidaires pendant la période d'exercice. Les bilans du Ravitaillement, — ou l'on se trompe fort, — ne sont qu'une balance de créances actives et passives, aboutissant à un solde, défini profits et pertes ; ils ne diffèrent que par la forme des comptes de la marine marchande précédemment reproduits. Ils présentent simplement la situation du compte spécial, avec cette

différence que la dotation au lieu de figurer à l'actif du compte, se trouve au passif, de telle sorte qu'au lieu d'avoir à ajouter la dotation au solde passif comme au tableau général des comptes spéciaux, il suffit d'établir le compte vrai des profits et pertes.

Voici d'ailleurs la reproduction du dernier bilan produit, celui du 30 juin 1919, dont l'examen permettra de vérifier l'exactitude de ces remarques et d'en tirer la conclusion.

ACTIF

Actif immobilisé

Valeur de la flotte du ravitaillement		68.868.879 89	
Sacs et outillage :			
Blés		44.084.466 45	
Sucres		488.598 60	
Matériel et mobilier. . . .		2.044.881 74	115.486.826 68

Actif réalisable.

Débiteurs divers :			
Blés et farines	1.059.703.021 13		
Sucres. .	278.445.114 60		
Produits divers	1.958.728.011 75	3.296.876.147 48	
Stock de marchandises :			
Blés . .	179.275.195 »		
Farines .	56.564.066 20		
Succédanés. .	58.453.574 53		
Sucres. .	17.522.198 20		
Produits divers..	294.868.417 91	606.683.451 84	4.796.402.687 06
Gouvernements alliés et services publics français :			
Opérations de transports .		142.861.434 19	
Avances aux régisseurs . .		637.685.684 38	
Litiges		84.234 75	
Ristournes aux boulangers (à rembourser sur crédit budgétaire).		112.211.734 42	

Actif d'ordre.

Droits de douane :			
Blés et farines.	442.271.270 09	749.942.517 16	
Sucres. .	307.671.247 07		750.154.470 26
Droits d'enregistrement . .		211.953 10	

Profits et Pertes.

Pertes au 31 décembre 1918..	1.446.219.210 39	2.471.806.465 61
Pertes du 1er semestre 1919..	1.025.587.255 22	
		8.133.850.449 61

PASSIF

Passif non exigible.

Dotation budgétaire			120.000.000 »

Passif exigible.

Découvert vis-à-vis du Trésor public.		1.960.923.527 60	
Blés et farines.	3.843.309.044 57		
Sucres. .	864.055.261 37		8.013.850.449 61
Divers. .	1.187.060.408 »		
Reliquat du prix d'acquisition de la flotte et du matériel	8.481.756 65	6.052.926.922 01	
Amortissements :			
De la flotte et du matériel .	106.760.956 42		
Du stock	43.319.495 »		
			8.133.850.449 61

Si l'on veut connaître la perte qu'un tel bilan représente, comment procèdera-t-on ?

Il y a lieu d'additionner aux sommes mentionnées sous les titres : Profits et Pertes et Actif d'ordre, celle qui, parmi les éléments de l'actif réalisable, représente la ristourne payée aux boulangers pour la réduction du prix du pain.

La distinction des titres : Profits et Pertes et Actif d'ordre, n'est en effet qu'un simple artifice. Si les services du Ravitaillement avaient appartenu à une société particulière, celle-ci aurait acquitté les droits de douane et d'enregistrement : l'impôt s'incorpore dans le prix de revient.

Quant aux ristournes payées aux boulangers, elles l'ont été à fonds perdu par le service du Ravitaillement. Les imputer à un autre chapitre de dépenses budgétaires ne serait qu'un jeu d'écritures.

Le déficit atteint donc, au 30 juin 1919 :

Profits et pertes.	Frs	2.471.806.465 61
Actif d'ordre		750.154.470 26
Ristournes aux boulangers		112.211.734 42
Total		3.334.172.670 29

Ainsi interprété, le bilan doit représenter la situation vraie du compte, chiffrer son déficit exact. Il doit correspondre avec les résultats comptables fournis officiellement, de quelque source qu'ils viennent. D'autre part, tous les postes du bilan doivent correspondre avec les comptes détaillés établis par le service financier. Si cette double condition n'est pas remplie, qu'est-ce donc que le bilan peut bien signifier ? *Elle ne l'est pas*.

Nous disposons, pour contrôler la sincérité des bilans, de tableaux récapitulatifs publiés par l'administration du Ravitaillement elle-même. Suivons de l'un et de l'autre côté les indications qui nous sont fournies. Le détail des opérations nous apparaîtra en même temps de façon plus précise.

D'après le bilan du 31 mars 1917, confirmé par l'exposé des motifs du projet de loi Klotz d'octobre suivant, la situation du compte spécial se présentait ainsi à cette date :

Déficit global . . . . . Fr. :		678.833.447 26
Comprenant :		
Droits de douane . . .	264.791.115 16	
Dotation	120.000.000 »	
Découvert.	294.042.331 80	
Il reste, abstraction faite des droits de douane, portés au bilan à l'actif d'ordre		414.042.331 80

Résultat des opérations des diverses sections du compte :

Section n° 1 (blés et farines) :		
Perte		458.296.018 54
Section n° 2 (produits divers) :		
	40.024 79	
Sucres .	44.213.651 95	
Bénéfice.		44.253.686 74

(Régime spécial avec concours d'un commissionnaire général).

Ces chiffres ne peuvent être comparés à ceux de la récapitulation des excédents de dépenses (1), arrêtés pour la

(1) Cf. p. 113.

première fois au 30 juin 1917. Mais la comparaison est possible au 31 décembre 1917 ; car nous possédons les résultats financiers des trois chapitres du compte (Section 1, Section 2 et Sucres), à cette date. (1)

La situation est alors la suivante, daprès le bilan :

Déficit global . . . . . Fr. :		1.001.026.360 04
Comprenant :		
Droits de douane . .	450.730.007 70	
Dotation	120.000.000 »	
Découvert	430.296.352 34	
Reste, abstraction faite des droits de douane		550.296.352 34
Résultats des opérations des diverses sections du compte, d'après le développement du bilan.		
SECTION 1 (blés et farines) :		
Perte	775.493.377 11	
SECTION 2 (produits divers) :	1.314.712 72	
Sucres :	223.882.312 05	
Bénéfice	225.197.024 77	

Résultats comparés du bilan et de la récapitulation : (2)

BILAN

SECTION 1 (blés et farines) :	
Perte	775.493.377 11
Droits de douane	272.360.819 55
Total	1.047.854.196 66
SUCRES :	
Bénéfice.	223.882.312 05

(1) Développement du bilan du 31 déc. 1917, dans rapport Marin, 1918 n° 4802.

(2) Cf. p.p. 121 et 113.

RÉCAPITULATION

SECTION 1 (blés et farines) :

Perte (1)	Fr. :	779.398.235 18
Droits de douane (2)		272.360.819 55
Total		1.051.759 054 73

SUCRES :

Bénéfice	45.513.124 90

Le solde général du compte ne peut être établi, le solde de la Section 2 (produits divers), faisant défaut.

Si les résultats sont à peu près équivalents pour les blés et farines, ils diffèrent singulièrement pour les sucres. On s'étonne de trouver parmi les éléments d'un bilan, un poste de 223 millions qui se réduit ailleurs à 45. Mais poursuivons.

Le 30 juin 1919, la situation d'après le bilan est la suivante :

Déficit global.		Fr. :	3.221.960.935 87
Comprenant :			
Droits de douane .	750.154.470 26		
Dotation	120.000.000 »		
Découvert.	2.351.806.465 61		
Reste, abstraction faite des droits de douane			2.471.806.465 61

correspondant au poste : Profits et Pertes du bilan.

Il nous manque ici le document complémentaire qui fait connaître comment cette somme se décompose entre les trois parties du compte : la perte afférente dans le total des Profits et Pertes à la Section 1 (blés et farines), nous est inconnue. Il n'en est pas moins facile de contrôler si, au 30 juin 1919, le bilan et la récapitulation concordent.

Cette récapitulation fournit en effet à ce moment les éléments de calcul de la perte totale du compte.

Déficit global	Fr. :	3.318.470.545 50

(1) Somme de 622.880.609 fr. 69 + 156.517.625 fr. 49

(2) Somme de 235.978.865 fr. 81 + 36.381.953 fr. 74.

Comprenant :

SECTION 1 (blés et farines) :

Perte (droits de douane compris) . .		3.426.212.026 23
Ristourne aux boulangers.		112.211.734 42
		3.538.423.760 65
SECTION 2 (produits divers) :		
Perte		6.505.491 29
		3.544.928.251 94
Sucres	171.458.706 44	
Cafés	55.000.000 »	
Cacaos	6.000.000 »	
Bénéfice.		232.458.706 44
		3.312.469.545 50
Le déficit global ressortant du bilan s'élevait à..		3.221.960.935 87
non comprise la ristourne aux boulangers, comme on peut s'en assurer en consultant le bilan lui-même, reproduit ci-dessus, soit.		112.211.734 42
		3.334.172.670 29

Nous arrivons par suite aux résultats suivants :

DÉFICIT GLOBAL

Bilan . . . . . Fr. :	3.334.172.670 29
Récapitulation.	3.312.469.545 50
Soit un écart de	21.703.124 79

Que conclure de cette vérification ? Ou bien le Ravitaillement récapitule mal ses dépenses, ou bien son bilan est faux. Il se place lui-même entre deux soldes de comptes, comme entre Charybde et Scylla.

Ayant remarqué la discordance qui se manifeste d'ordinaire entre les chiffres du bilan et le solde du compte spécial publié trimestriellement, M. Perchot admettait toutefois que la situation d'ensemble pouvait être tenue pour exacte. Il en est de même ici. Mais ce n'est pas l'exactitude comptable.

On trouvera ci-dessous le résumé des données fournies par les bilans successifs, d'où ressort la progression des pertes. Cette progression n'est qu'approchée. « Le chiffre du déficit total accusé par le bilan n'est qu'approximatif », dit aussi M. Marin (1).

Tableau indiquant la progression des pertes du Compte de Ravitaillement, d'après les bilans dressés par le service.

Date des bilans	Dotation loi du 16 oct. 1915	Déficit	Droits de douane de d'enregistrem.	Total de la perte subie
31 juill. 1916...	120.000.000	22.156.943 67	79.431.459 33	221.588.403 »
31 déc. 1916...	—	280.370.048 »	229.246.494 »	629.616.542 »
31 mars 1917...	—	294.042.331 80	264.791.115 46	678.833.447 26
30 juin 1917....	—	349.797.723 04	346.509.984 99	816.307.708 03
31 déc 1917....	—	430.296.352 34	450.730.007 70	1.001.026.360 04
30 juin 1918....	—	750.795.562 96	515.596.916 78	1.386.392.479 64
31 déc 1918....	—	1.326.219.210 39	620.449.243 93	2.066.668.454 32
30 juin 1919....	—	2.351.806.465 61	750.154.470 26	3.221.960.935 87

La première condition requise plus haut : concordance des comptes, qui prouverait leur origine unique dans une comptabilité rigoureuse, fait défaut. La seconde : à savoir que le détail, dont chaque poste du bilan se compose, doit pouvoir être justifié, manque également.

Ayant observé que le document soumis à son examen était établi par catégories de denrées et non par groupes de créanciers et de débiteurs, ressemblant ainsi beaucoup plus à un inventaire qu'à un résumé de Grand Livre, M. Perchot fit reconstituer le détail des créances portées à l'actif et des dettes portées au passif du bilan arrêté au 31 décembre 1918.

Les résultats obtenus furent les suivants :

BILAN

ACTIF

Débiteurs divers :	
Blés et farines. . . . . Fr.	1.307.156.397 46
Sucres	154.339.926 69
Produits divers	1.104.868.750 44
	2.566.365.074 59
	2.341.380.002 44
	224.985.072 15

(1) Rapport précité, p. 470.

représentant les créances portées au bilan et dont le débiteur était indéterminé à la date de l'arrêté de comptes.

JUSTIFICATION DES CRÉANCES

ACTIF

Débiteurs divers :

Blés et farines	Fr.	1.148.240.787 27
Sucres		141.435.293 78
Produits divers		1.031.703.921 39
		2.341.380.002 44

Les chiffres portés à l'actif d'ordre ne sont pas plus sûrs :

BILAN

Droits de douane :

Blés et farines	Fr.	375.785.983 13
Sucres		244.451.307 70
Enregistrement		211.953 10
		620.449.243 93
		229.985.072 15
		390.464.171 78

dont l'imputation demeure indéfinie.

JUSTIFICATION DES DROITS

Blés et farines	Fr.	133.915.610 19
Sucres		12.904.632 91
Divers		73.164.829 05
		229.985.072 15

L'estimation des droits n'est pas établie suivant le même plan dans les deux parties.

Ce flottement, cette incohérence dans les données comptables trahit l'état d'inorganisation dans lequel les services sont demeurés, en dépit des efforts dépensés pour les constituer sur des bases solides. L'ampleur des opérations embras-

sées a constamment excédé les facultés des hommes chargés de les régir. Les acquisitions ont été faites pêle-même et par des organes privés de solidarité mutuelle. « En ce qui concerne les débiteurs divers, écrit M. Leboucq, dans son examen du bilan du 30 juin 1919, le service financier ne connaît exactement ni leur nombre, ni le montant de leur dette ; car des cessions ont été faites par le Ravitaillement, soit par les commissions de réception, soit par les services de transit maritime, sans que le service financier en ait été informé et sans que les cessions aient été régulièrement facturées. »

Il est juste de reconnaître que le désordre n'a pas été particulier aux services français. La dette du Ravitaillement inscrite au passif du bilan sous le titre « Créditeurs divers » et qui se montait le 30 juin 1919 à 5.894.364.713 fr. 94 n'était pas moins indéterminée que le montant de ses propres créances. Au milieu de 1920, le *Wheat executive* n'avait encore fourni aucune facture pour la campagne 1918-1919. On n'avait pour les années antérieures qu'une liste incomplète des prix dits intrinsèques, mais l'accord n'était pas établi entre alliés quant à leur adoption.

Pour évaluer approximativement la dette du Ravitaillement, le service financier a multiplié les quantités de marchandises importées par les prix moyens d'achat, ceux-ci calculés d'après les dossiers provisoires du *Wheat executive*.

Ainsi le passif n'offre pas plus de sécurité que l'actif. Il s'y trouve d'ailleurs, outre des chiffres hypothétiques dont l'incertitude est imputable à la lenteur des services fournisseurs de denrées, d'autres imperfections moins excusables. M. Marin a relevé la discordance qui existe au bilan du 31 décembre 1917 entre deux chiffres, dont le contrôle ne dépendait que de la seule organisation comptable. L'on trouve en effet au passif deux postes correspondant à un amortissement intégral de la flotte et du matériel, dont le total atteint 99.209.344 fr. 52. Cette même flotte et ce même matériel *entièrement amortis* ne comptent à l'actif comme immobilisation que pour 98 millions 748.026 fr. 83. Peut-on supposer qu'une telle erreur eût pu résulter de la production de comptes en partie double exactement tenus ?

Il va de soi, comme M. Marin le remarque encore (1), qu'il faudrait ajouter à ces chiffres le montant des frais généraux composé : 1° des crédits budgétaires alloués pour les dépenses d'administration centrale ; 2° de la solde du personnel militaire détaché ou affecté au Ravitaillement, qui est payé sur le budget du ministère de la Guerre ; 3° du coût des ordres de transport.

L'absence de ces éléments nous confirme dans notre présomption première. D'un bilan commercial, la situation du compte spécial n'emprunte que la forme. Le compte serait plus sûr s'il était produit d'après le modèle prescrit pour la tenue de tous les comptes spéciaux, faisant ressortir seulement, de la comparaison des recettes, auxquelles s'ajoute le fonds de roulement, et des dépenses, le solde actif ou passif. La balance ici n'est qu'un trompe l'œil. Elle n'a rien de vraiment commercial. Une preuve dernière sera, ce semble, convaincante. Le bilan du 30 juin 1919 va encore nous la fournir.

Ce document repose en apparence, comme il est de règle, sur un compte de profits et pertes qui, plus exactement, n'est qu'un compte de résultats, portant comparaison des achats conclus et des ventes faites et mention du solde en bénéfice ou en perte brute. Voici le résumé de ce compte pour le premier semestre 1919 :

Compte blés :

Débit	Fr.	2.159.433.719 77
Crédit		1.238.103.804 95
Solde en perte		921.329.924 78

Compte farines :

Débit	550.953.420 78
Crédit	372.157.183 40
Solde en perte	178.796.237 38

Compte produits divers et sucres :

Solde en bénéfice	70.551.212 97

(1) Rapport précité, p. 466.

Solde passif du compte de profits et pertes.	1.029.574.949 19
Or le solde porté au bilan est de. . .	1.025.587.255 22
soit une différence de.	3.987.693 97

Les chiffres ne concordent pas.

Le service financier, il est vrai, a proposé une explication. La différence serait compensée par un solde secondaire résultant des sommes portées d'autre part au débit et au crédit du compte.

Au débit :

pour amortissement de sacs . . . . Fr.	13.183.537 69
pour dépenses sur diverses denrées . . .	1.914.429 31
	15.097.967 »

Au crédit :

pour différence sur l'amortissement des blés et farines.	19.085.660 97
	3.987.693 97

Qu'est-ce à dire ?

Il s'agit là purement et simplement d'une coulisse extensible introduite subrepticement à l'actif du bilan, de façon à faire tomber juste la balance des deux colonnes. Ainsi apparaît le fait que nous soupçonnions. Le bilan ne résulte pas automatiquement de comptes exacts. Ce n'est qu'un manteau jeté sur des comptes approximatifs.

***

Quelle utilité un bilan semblable peut-il donc avoir ? Le compte de résultats bruts, faussement nommé compte de profits et pertes, n'est pas accompagné d'un compte réel de profits et de pertes, d'où se dégage le véritable prix de revient, après imputation des frais généraux. Aussi bien le prix de la cession des blés et des farines était-il fixé arbitrairement au moyen de la taxation. Il ne restait au Trésor qu'à faire une soustraction pour connaître le montant de son déficit.

Sans doute le prix de vente des autres denrées devait-il être calculé de manière à ne donner ni gain ni perte. Mais il ne fut jamais établi qu'au jugé, et de là cette conséquence, surprenante à première vue : tantôt l'on gagnait, tantôt l'on perdait ; l'on s'en rendait compte après coup, de façon non moins approximative. Seul le compte des sucres fut toujours en excédent ; sa gestion dépendait en effet des opérations conduites par une maison de commerce privée.

Que conclure, sinon l'impuissance du Ravitaillement à réaliser la situation exacte ? Ici comme pour la Marine marchande, une observation s'impose. Il est impossible d'établir une comptabilité sans une sérieuse organisation commerciale. Les services du Ravitaillement furent toujours plus ou moins amorphes ; on essaya en vain d'y concilier les deux méthodes incompatibles de la comptabilité publique et de la comptabilité commerciale.

Si la première peut fonctionner correctement, en temps ordinaire, c'est qu'elle s'appuie normalement sur un organisme administratif bien constitué. En fait, ce que le service financier du Ravitaillement tenta de mettre debout sans y réussir jamais à la rigueur, c'est un système coordonné de comptabilité publique, une organisation de contrôle des dépenses. Elle eut à se conformer pour cela à la constitution même des services et dut évoluer tandis qu'ils changeaient.

Le Ravitaillement a revêtu trois formes successives qu'il importe de schématiser brièvement.

Au début, le droit de réquisition était exercé par l'Intendance, qui rétrocédait au Ravitaillement certaines quantités de marchandises, et celui-ci les faisait répartir par les préfets, qui assuraient le recouvrement du prix des cessions, moyennant des ordres de versement entre les mains des Trésoriers payeurs généraux.

En 1917 (décret du 31 juillet), une tentative fut faite pour associer l'administration et le commerce libre des céréales dans l'œuvre d'achat et de répartition des denrées. Ce régime fut éphémère. Il comportait des agents répartiteurs départementaux, choisis parmi des négociants qui renonçaient à traiter pour eux-mêmes et surveillaient les opérations effec-

tuées par les autres négociants en grains, sous le contrôle d'un Office des céréales, à la fois consultatif et exécutif. Ces offices ne surent jamais bien quelle tâche leur était confiée ; et de cette confusion d'attributions naquit l'incertitude générale. Toute organisation financière locale faisait encore défaut. L'office était sans ressources régulières pour s'approvisionner ; et ses membres, dont un certain nombre étaient commerçants, s'ils faisaient des avances à la corporation, n'avaient aucun moyen de s'en faire couvrir.

C'est par le décret du 30 novembre 1917 que les organes locaux du Ravitaillement commencèrent à prendre une forme distincte et qu'un rudiment d'organisation financière apparut. Encore fallut-il attendre jusqu'au décret du 24 octobre 1918 — l'armistice fut signé le 11 novembre, — pour que celle-ci devînt cohérente. On peut dire que le Ravitaillement commença de prendre forme définitive quand la guerre prit fin.

Les offices des céréales avaient été complétés (décret du 30 novembre 1917) par des bureaux permanents, chargés de l'exécution effective du service et qui bientôt supplantèrent les premiers. Les services d'Intendance marchaient dès lors de pair avec ceux du Ravitaillement civil.

Il existe à partir de cette époque un organisme d'ensemble qui, sous la direction générale du sous-secrétariat du Ravitaillement, rattaché au ministère de l'Agriculture, a pour fonction d'effectuer l'achat et la distribution des denrées à travers toute la France. Cet organisme est double : d'une part les régisseurs des ports, qui existaient antérieurement au nouveau régime, sont chargés d'assurer sur l'ordre des bureaux de Paris, la répartition des céréales exotiques importées en France, les contingents de ces produits nous ayant été attribués et devant être facturés par le *Wheat executive*. D'autre part les bureaux permanents contrôlent l'acquisition par les commissions de réception, les meuniers et les commerçants en grains, des céréales indigènes, les répartissent au nom de l'État, acheteur unique, et assurent le paiement par le Trésor au titre du compte spécial et le recouvrement à son profit des dettes et des créances afférentes aux marchés conclus.

Dans le dernier état des choses, c'est aux régisseurs dépar-

tementaux qu'est confiée la gestion financière des bureaux permanents. « Le service financier est assuré et la comptabilité tenue par un régisseur départemental nommé par arrêté ministériel (1). »

Nous touchons ici à la cheville ouvrière du mécanisme. A partir du 30 novembre 1917, le Ravitaillement constitue à travers la France une organisation commerciale, sur quoi elle appuie son organisation comptable. Nous avons vu, en examinant les bilans, quels résultats en étaient sortis. C'est le moment de l'étudier elle-même.

***

Les instructions ministérielles adressées aux Préfets pour la mise en application du décret du 24 octobre 1918 sont parfaitement explicites sur un point : « Il est rappelé que l'existence de tout compte non soumis aux règles de la comptabilité publique, est interdite.» Ce point excepté, elles sont passablement obscures. Une seule chose est certaine, c'est qu'elles n'ont aucunement pour objet de doter les services du Ravitaillement d'un mécanisme de comptabilité commerciale. On pourra parcourir la série fort longue des décrets et des instructions qui touchent à cet ordre de questions, sans qu'aucun symptôme manifeste le désir d'organiser le Ravitaillement comme un établissement commercial privé.

« Le régisseur départemental doit être spécialisé dans ses fonctions d'agent comptable», dit la circulaire ministérielle. Comment s'en doit-il acquitter ?

Autant qu'on puisse se reconnaître à travers une série de paragraphes extrêmement confus, il semble que la mission du régisseur soit la suivante :

Une avance déterminée, indéfiniment renouvelable à concurrence des justifications qu'il fournit lui est ouverte sur les fonds du compte spécial. La comptabilité de celui-ci est tenue par une des sections du service financier central, attaché au sous-secrétariat. Les avances consenties aux

(1) Décret du 24 octobre 1918, art. 5.

régisseurs en constituent un chapitre, ainsi qu'il appert des bilans : celui du 30 juin 1919 contient un poste d'actif de 637.685.684 fr. 38 pour les avances aux régisseurs.

Cette avance constitue le fonds de roulement de chacun d'eux. Quelles opérations est-il autorisé à imputer sur cette sorte de crédit de banque ?

« Le régisseur, dit la circulaire, n'effectue sur les crédits autorisés que le paiement des dépenses de personnel ou de matériel se rapportant *exclusivement* au service propre du bureau permanent. » Quant aux autres paiements, afférents aux achats chez les producteurs de céréales, ils sont réglés au moyen des mandats de paiement, qu'il tire sur les comptables du Trésor : autrement dit, un compte courant sans intérêts lui est ouvert à la Trésorerie générale du département, que le service financier central alimente jusqu'à due concurrence.

Le régisseur départemental est comptable, vis-à-vis de l'agent comptable du service financier central, de toutes ces dépenses.

Quant aux recettes, résultant des cessions de céréales aux meuniers, le régisseur les liquide et délivre des ordres de versement que le préfet contresigne. C'est sur ce point que l'instruction ministérielle paraît la plus flottante : « Le régisseur, est-il dit d'abord, doit suivre l'encaissement d'accord avec les comptables du Trésor », et elle ajoute : « Le régisseur n'a pas à justifier des recettes dont il a suivi la liquidation et pour lesquelles il a délivré des ordres de versement. Les titres de recettes accompagnés, s'il y a lieu, des pièces justificatives, sont transmis à l'agent comptable par les soins des trésoriers généraux qui ont effectué le recouvrement. »

Mais si ce recouvrement n'a pas eu lieu ? C'est le point faible. On se souvient de la constatation faite plus haut : une partie seulement des créances portées à l'actif, justifiées dans leur montant et la personne de leur débiteur. La cause de ce phénomène comptable singulier apparaît ici. Nous en avons eu la confirmation de la meilleure source. Longtemps les régisseurs émirent les ordres de versement, sans qu'aucune liaison existât entre eux et les trésoriers généraux. Aussi les versements ne s'effectuaient-ils qu'au gré des débiteurs. Pour

	Prix du blé indigène payé au producteur. — les 100 kilos		Prix de cession aux meuniers. — les 100 kilos
Loi du 16 oct. 1915..	30 fr. Densité : 77 kilos à l'hectolitre.		
Loi du 29 juill. 1916	33 fr. à partir du 1er août 1916.		
Décret du 8 avril 1917.	36 fr. (1)		
Décr. du 13 juill. 1917.	50 fr.	Circul. des 5 mai, 19 juil., 7 août 1917. ...	37 fr.
Décr. du 30 nov. 1917	50 fr. (2) A partir du 1er janvier 1918.	Déc. du 30 nov. 1917	43 fr. A partir du 1er janvier 1918.
Décr. du 21 mai 1918.	75 fr. A part. du 1er août 1918 pour la récolte 1918.	Déc. du 22 juil. 1918	43 fr. A part. du 1er août 1918.
Décr. du 13 sep. 1918..	73 fr. Pour la récolte de 1919.	Déc. du 3 fév. 1920	76 fr. A part. du 1er mai 1920.
Décr. du 12 août 1920	100 fr.	Déc. du 25 août 1920	100 fr.

(1) Ristourne aux meuniers de 3 francs par 100 kilos, pour tous prix : 36 francs, et de l'ancien prix : 33 francs.

(2) Allocation laissée aux intermédiaires : 0 fr. 85 les 100 kilos. pour le magasinage ; 0 fr. 50 pour le camionnage.

(3) Le décret du 13 juillet portant le prix du blé à 50 francs, pe aux boulangers égale au manque à gagner résultant de l'augmentation

farine et du pain.

Prix de vente de la farine les 100 kilos		Prix du pain le kilo	
		Loi des 19, 22 juillet 1791 ...	Taxation par le maire.
		Loi du 20 avril 16, art. 12. .	A défaut de taxation par le maire, taxation par le préfet. Prix moyen : 0 fr. 50
il. des nes es.....	45 fr. 75	Décr. du 13 juill. 17 (3).	Augmentation de 0 fr. 05 par kilo, autorisée. Prix moyen : 0 fr. 55.
du 30 . 1917	51 fr. A partir du 1er janvier 1918.	Déc. du 30 nov. 1917	Prix maxim. fixé par le préfet, d'après la taxe des farines, le prix des transports et les frais de panification ; taxation par le maire dans cette limite.
. du 3 . 1920	93 fr. A part. du 1er mai 1920.	Déc. du 3 fév. 1920	Maintien de la règle ci-dessus.
. du 25 ût 1920	128 fr.	Déc. du 25 août 1920	1 fr. 30

ffectués postérieurement au décret, égale à la différence du nouveau

allocation a été portée par le décret du 22 juillet 1918, à 0 fr. 65

ner lieu à augmentation du prix taxé des farines. D'où ristourne sante du prix du pain.

reconstituer la créance irrecouvrée du Ravitaillement, il n'est plus d'autre moyen que de s'en référer aux carnets sommaires, qui furent les seuls livres tenus par les régisseurs.

Ceux-ci étaient chargés en même temps par l'instruction du 24 octobre de la comptabilité-matières. Sur ce point également, de sérieux désagréments avaient été éprouvés. Si l'ordre venait de s'occuper de cette comptabilité, c'est que les Commissions de réception n'avaient jamais pris soin de surveiller les quantités réceptionnées par elles. Il faut d'ailleurs reconnaître que la tâche confiée aux régisseurs n'était point aisée. Il s'agissait de porter sur un registre d'entrées et de sorties les stocks déposés aux endroits les plus divers et ceux détenus en particulier par les meuniers.

Si telles étaient les fonctions des régisseurs et si nulle autre organisation comptable n'existait, il en faut conclure que jamais le Ravitaillement ne fut doté d'une comptabilité commerciale. Les circulaires qui l'eussent organisée nous instruiraient des conditions de la tenue des livres où elle se fût inscrite, et nous connaîtrions les bases comptables de cette gigantesque entreprise. « Les régisseurs, déclare M. Louis Marin (1), ont seulement une comptabilité sommaire ; ils tiennent deux carnets : l'un pour liquider les recettes à recouvrer par le trésorier général, l'autre pour les paiements à faire par ce même comptable aux créanciers du Ravitaillement. » Ils recevaient d'ailleurs du service financier des instructions fréquentes, leur enjoignant d'utiliser des modèles successifs de mandats, divers par le libellé et la couleur, de fermer des comptes, d'en ouvrir de nouveaux, comme s'ils avaient été des virtuoses de la comptabilité publique. Tel n'était pas le cas. La section des blés indigènes devait, entre autres attributions, répondre aux demandes de renseignements des régisseurs, « la plupart de ceux-ci étant novices en comptabilité et en administration ». Soucieuse de son devoir, elle leur faisait faire l'exercice. Mais en dépit des quinze sections du service financier, fonctionnant au sous-secrétariat du Ravitaillement, parmi les services administratifs, économiques et

(1) Rapport précité, p. 493.

financiers, jamais le sous-secrétaire ne connut exactement l'état de ses affaires et n'eut en mains les pièces nécessaires pour calculer son prix de revient.

Qu'importait d'ailleurs, puisqu'il était sans aucun rapport avec son prix de vente ? Jetons, avant de conclure, un coup d'œil sur la gestion commerciale pratiquée selon les diverses catégories de produits.

Les prix des céréales, de la farine et du pain ont été soumis à la taxation pendant une grande partie de la guerre. Le tableau (pages 136-137) résume le régime du blé, de la farine réglementaire et du pain, en ce qui concerne les prix.

Le droit de taxer le prix des céréales était réservé au législateur. Il le délégua au pouvoir exécutif par deux lois : la loi du 17 avril 1916 confère au gouvernement la faculté de taxer par décret l'avoine, le seigle, l'orge et les sons ; celle du 7 avril 1917 l'étend à la taxation du blé froment et de toutes céréales et farines susceptibles d'entrer dans la fabrication du pain.

Cette même loi dispose que la différence entre les prix d'achat et de cession des céréales et farines sera remboursée par l'État ; la politique du pain est dès lors définie. Le Trésor en supporte les conséquences financières.

Est-il possible dans ces conditions de porter un jugement sur la gestion du Ravitaillement ? Les services, on l'a vu, imputent à cette cause unique le déficit d'exploitation. Ont-ils tort ou raison ? Pour s'en rendre compte, il faudrait pouvoir chiffrer la différence en question. Il eût été fort souhaitable que la discrimination fût faite entre l'exploitation proprement dite et le subside. Une bonne comptabilité commerciale eût rempli cet office. Une seule méthode permettait d'y voir clair ; elle comportait deux séries d'opérations. Il eût fallu en premier lieu calculer le prix de revient exact dans chacune des périodes de la gestion, correspondantes à celles que déterminaient les décrets portant fixation des prix : la perte commerciale nette se serait alors dégagée dans un compte sincère de profits et pertes. Il eût fallu, en second lieu, calculer le montant du « subside » afférent à chacune des périodes envisagées ; ce montant résultait de la simple multiplication de la perte

unitaire, par quintal, comprise entre le prix d'achat et le prix de vente, par le nombre des quintaux négociés. De la comparaison de ces deux chiffres : perte nette, perte légale, ressortirait une conclusion formelle ; suivant que la première eût été inférieure ou supérieure à la seconde, la gestion commerciale proprement dite serait apparue bénéficiaire ou déficitaire.

***

Nous ne pouvons prétendre reconstituer ces opérations, qu'une comptabilité défectueuse n'a pas su poursuivre. Nous devons nous contenter des présomptions qui naissent d'une étude portant sur la deuxième section du compte spécial relative aux autres produits. D'après la récapitulation générale, fournie par l'administration même, la situation serait la suivante au 30 juin 1919 :

ARACHIDES ET PRODUITS DIVERS

Récapitulation des excédents de recettes sur les dépenses du 1er janvier 1918 au 30 juin 1919.

1er semestre 1918 :		
Arachides	Fr.	4.420.415 98
2e semestre 1918 :		
Arachides		18.844.052 94
1er semestre 1919 :		
Suifs		114.807 21
Arachides		7.574.088 82
Palmistes		3.352.479 98
Huile de palme		753.580 15
Lins		740.294 94
Graines de coton		240.495 50
Graines de moutarde		19.099 »
Sons		537.510 97
Riz		6.963.739 58
Sorghos		28.042 46
Pois et fèves		599.380 68
Alpistes		169.146 »
		44.357.134 21

Récapitulation des excédents de dépenses sur les recettes au 30 juin 1919.

1er semestre 1919 :

Avoines	Fr.	4.488.121 50
Haricots		25.414.901 51
Lentilles, gesses		146.405 30
Divers		20.813.197 19
		50.862.625 50
		44.357.134 21
Solde passif		6.505.491 29

Récapitulation des excédents de recettes sur les dépenses.

Cafés : résultat provisoire	Fr.	55.000.000 »
Cacaos : résultat provisoire		6.000.000 »

On peut donc admettre que la section II du compte spécial se solde en définitive par un excédent de recettes de :

61.000.000 fr.
6.505.491 29
54.494.508 71

qui représente le bénéfice brut d'exploitation, compte non tenu des frais généraux, de l'intérêt du capital engagé et de l'amortissement. On se souvient d'ailleurs du principe posé d'après lequel les opérations sur les diverses catégories de marchandises ne devaient pas entraîner de perte pour le Trésor, le prix de vente devant être constamment calculé de manière à couvrir le prix d'achat, plus les frais, et l'on s'étonne que des produits non soumis à la taxation aient pu être vendus au-dessous du prix de revient. On en sait la raison : celui-ci n'a jamais été nettement calculé.

Un rapport du contrôleur des dépenses engagées, en date du 15 juin 1920, nous fournit au surplus des indications précises sur les méthodes suivies dans la gestion de cette deuxième section. On y reconnaît l'indice du caractère propre à la gestion commerciale de l'État : à savoir qu'elle peut être gouvernée par des préoccupations politiques, qu'elle peut être inspirée de considérations humanitaires et sociales, mais que

tout sens économique en est absent. Et il se pose une question dont l'intérêt social est assurément plus profond que n'est légitime le souci d'adoucir momentanément la vie des humbles, celle de savoir s'il est loisible à une nation de s'endetter indéfiniment et si, pour tout dire, marcher à la ruine, à force de gaspillage, est la condition du progrès.

« Pour les denrées de la deuxième section, disait le décret du 30 juin 1916, les prix de cession ne peuvent être inférieurs aux prix de revient, y compris les frais de transport et les frais accessoires de toute nature. » Ce principe fut d'abord respecté et le Ravitaillement se trouva, durant une période première, en bénéfice. Plus tard, vers la deuxième moitié de l'année 1919, la situation changea : les cours s'élevèrent, mais non pas les prix de cession. Conséquence de la politique démagogique, par laquelle cette période préélectorale se caractérise. C'est dans le même temps que le gouvernement réussissait à enfler sans mesure la dette publique, ouvrait de toutes parts des sources d'abondantes dépenses, différait d'augmenter les impôts. Le Bloc national, que ses adversaires accusent volontiers de consentir aux dilapidations, n'était pas né ; ses premiers efforts, l'année suivante, tendirent à la restauration du bon ordre.

Voici les résultats d'opérations diverses, qu'on ne voit pas figurer dans la Récapitulation générale dressée par le Ravitaillement. On en conclura que ce document auquel nous nous sommes jusqu'ici confié, appelle de sérieuses corrections *(voir tableau page 143)*.

« Tous les gains réalisés sur les sucres, dit M. Leboucq (1), ont été d'un coup absorbés par les pertes résultant des opérations faites depuis un an sur les autres denrées. » Ces gains s'élevaient au 30 juin 1920 à 197 millions.

Chose remarquable ! Les opérations relatives à cette denrée, qui seule procura au compte spécial quelques bénéfices, avaient été confiées à une maison de commerce et suivies dans une comptabilité commerciale en partie double, quant aux sucres indigènes et exotiques à la fois. La compta-

(1) Rapport précité, p. 105.

Résumé des opérations de la Section II, non mentionnées dans la Récapitulation 1919-1920.

Denrées	Contrats	Bénéfice	Perte	Solde en perte	Total
Viandes congelées de l'Amérique du Sud.	De novembre 1918 à mars 1919.	10.950.000		141.200.000	
	D'avril 1919 à avril 1920.....		152.150.000		
Viandes du Vénézuela :	Campagne 1919-1920		4.350.960	4.350.960	
	Frais accessoires.....		150.000	150.000	
Porcs de Chine :	Contrat Weddel, 7 nov. 1919...		3.349.884	3.349.884	
Abats de bœuf :	Contrat Weddel (cargaison de l'Albion Star, déc. 1919.....		720.000	720.000	
Pommes de terre, 2 millions de quintaux :	Contrat du 13 janvier 1919....		35.500.000	55.500.000	
	marchés anglais				
	Avaries.....		20.000.000		
Lait Nestlé, 600.000 caisses :	Contrat du 15 décembre 1919..		13.000.000	19.500.000	
	Pertes sur livraisons successives.		6.500.000		
Vins d Espagne, 591.700 hectos.	1919		12.000.000	13.590.105	
	Cessions diverses aux coopératives, aux villes de Paris et Marseille.....		1.590.105		
Beurres américains, 977.232 kil.	Contrats avril et mai 1919		3.500.000	3.500.000	
Saindoux américain, 3.500 ton.	Contrat d'octobre 1919.....		800.000	800.000	242.600.949

bilité-matières n'était pas moins exactement tenue : les quantités entreposées dans les magasins étaient dénombrées dans un inventaire trimestriel. Si peu satisfaisant qu'il soit d'ordinaire, le système de la régie intéressée, où le concessionnaire agit au nom de l'État et met à sa disposition son organisation commerciale, s'est ainsi révélé préférable à la gestion directe par l'administration. La preuve en est faite par les résultats ; c'est ici seulement que l'on n'a pas à constater une perte brute d'exploitation, le produit des ventes ayant été supérieur au montant des achats.

***

Au déficit du premier compte spécial, institué par les lois du 16 octobre 1915 et du 20 avril 1916, il faut ajouter la perte qui ressortira de celui qui lui a succédé, en vertu de la loi du 9 août 1920. Cette perte est évaluée au 31 mars 1921, dans le tableau général des soldes de comptes spéciaux, à 956.452.000 francs. On ne peut guère espérer qu'il revienne grand'chose au Trésor, sous forme de crédits annulés, des 1.304.250.000 francs portés à l'état B, annexé à la loi du 12 août 1920, qui fixe le budget du Ravitaillement pour la période comprise entre le 15 août 1920 et le 15 août 1921.

La situation du compte nous est connue, telle qu'elle se présentait le 31 octobre 1921. L'examen qu'on en pourrait faire démontrerait combien l'établissement d'un budget, portant prévision de recettes et de dépenses, se prête mal à l'activité d'une entreprise exposée aux fluctuations économiques. Il est bon que l'on s'en convainque : l'incompatibilité du commerce et de l'administration se manifestera ainsi sous un nouvel aspect.

Au budget du compte spécial, dressé le 12 août 1920, figurent parmi les dépenses prévues :

les achats de céréales indigènes pour . .	Fr.	6.060.000.000
les achats de céréales exotiques pour		2.898.000.000

Le 31 octobre 1921, il n'avait été engagé pour les premiers que 1.909.160.596 fr. 52 de dépenses ; pour les seconds, il en

avait été engagé 2.571.639.689 fr. 56 soit une économie totale de 4.477.199.713 francs.

D'autre part les recettes avaient été évaluées :

pour les cessions de céréales indigènes à	Fr. 7.051.400.000
pour les cessions de céréales exotiques à . .	1.321.750.000

Elles se sont élevées en fait :

pour les premières à	1.352.688.702
pour les secondes à	1.400.000.000

soit un manque à gagner total de 5.620 millions.

Il apparaît par là que le compte spécial, en pleine liquidation, est en retard de plus d'un milliard sur les pronostics. Mais à quoi servent des évaluations que la réalité dément à ce point ? Il sera toujours vain de tenter d'appliquer aux transactions commerciales, qui, sur certains produits tels que le blé et le coton, exposent le négociant à des fluctuations de cours imprévues, un régime budgétaire, dont le seul usage est d'assurer le contrôle des fonds nécessaires à l'entretien d'une administration peu mobile, que la règle de la pénultième année détermine de fort près. Comment comparer l'évolution économique et ses amples crises périodiques, impossibles à maîtriser, avec le monotone mouvement du mécanisme bureaucratique, dont on sait par expérience que les dépenses s'enflent suivant un progrès lent et continu ?

***

Un jugement décisif a été porté sur les mérites de la gestion d'État du Ravitaillement par des hommes qui l'ont observée dans son fonctionnement intime. Reproduisons, en terminant ce chapitre, les conclusions du contrôleur des dépenses engagées dans son rapport de 1920 : elles résument dans les termes les plus clairs toute l'étude qui précède.

« Une entreprise privée, qui agirait ainsi serait vite acculée à la faillite. »

En effet l'organisation est mauvaise : point de liaison organique entre les services techniques et le service financier : Traduisons : point de comptabilité commerciale. Impossibilité d'établir de facon exacte les résultats de chaque opération et

par conséquent de déterminer rigoureusement les prix de revient et les prix de cession. Le bilan du compte spécial, d'ailleurs inexact, retarde d'un an sur les faits. Son utilité est nulle.

Point d'aptitude commerciale : les marchés sont conclus suivant la méthode la plus propre à forcer les cours, et l'énormité des dettes contractées a contribué à ruiner le change français. Les missions envoyées à l'étranger se sont distinguées souvent par leur incompétence.

Pourtant des hommes de valeur ont prodigué leurs peines au service de l'État, marchand de comestibles. Mais l'énergie individuelle ne suffit jamais à détourner le courant que des influences trop vastes, et d'ailleurs insaisissables, déterminent. La plus puissante volonté ne peut agir que si elle dispose d'un instrument maniable. Il en est ici comme du machinisme. A mesure que les organismes grandissent, il faut qu'ils s'organisent. Mais on n'organise rien artificiellement. Un organisme commercial, c'est un concours d'activités disciplinées. Dans l'État la même discipline ne se peut imposer que par une contrainte de caractère militaire.

« Des agents du Ravitaillement, dit le contrôleur des dépenses engagées, ont signé des contrats qu'ils n'auraient certainement pas conclus pour eux-mêmes et dont ils n'auraient pas voulu accepter les risques, s'ils avaient dû les supporter personnellement. »

Et voici la conclusion dernière :

« Il est impossible d'évaluer la part de responsabilité du Ravitaillement, mais *on peut assurer que celui-ci, qui devait combattre la cherté de la vie, a contribué à l'augmenter.* »

Les dépenses nettes à la charge du Trésor peuvent donc être présentées ainsi :

Frais d'administration à la charge du budget : 1914-1920 . . . . . Fr.	18.484.449	»
1921.	7.978.500	»
Compte du Ravitaillement n° 1	5.635.653.986	57
— n° 2 (chiffre provisoire)	1.304.250.000	»
	6.966.366.935	57

IV.

LE RAVITAILLEMENT EN CHARBON ET EN PÉTROLE (1)

Nous avons joint, pour les examiner ensemble, les questions connexes du charbon et des essences de pétrole. Non pas que l'État se soit préoccupé d'assurer suivant un régime unique le ravitaillement du pays en ces matières. On se souvient que, dès 1914, il prenait des mesures pour parfaire l'approvisionnement en charbon. La création du Consortium pétrolier, qui marque l'établissement d'un régime de collaboration entre les raffineurs de pétrole et l'État, importateur unique, date du 29 mars 1918. Les deux administrations, qui président aux transactions relatives à ces produits, ne relèvent pas nécessairement des mêmes départements ministériels.

Mais, satellites errant entre plusieurs ministères, ces administrations, outre qu'elles monopolisent finalement l'importation et le commerce en gros de combustibles divers, ont pratiqué des modes de gestion analogues : leur rôle est de permettre l'établissement de prix uniformes, par la pratique de la péréquation. Leurs opérations en principe doivent se

(1) Nous n'aborderons pas ici l'étude de la gestion par l'Etat de son monopole de commerce en gros des alcools industriels, pour cette raison que les résultats n'en sont aucunement connus. Le service des alcools est resté constamment attaché au service des Poudres et les dépenses administratives de ce service n'apparaissent même pas au budget annexe des poudres. Non plus qu'au budget du ministère des Finances, quoique la loi du 13 août 1919 dispose dans son article 2 que, jusqu'à ce que soit intervenue la loi établissant un régime provisoire ou définitif de l'alcool, «le ministère des Finances fera procéder à l'achat et à la vente des alcools réservés à l'Etat... Les opérations en recettes et en dépenses en résultant seront inscrites à un chapitre spécial du « Compte des avances à régulariser ». Ce compte sera soumis à l'approbation des Chambres dans le mois qui suivra la clôture des opérations. » La situation de ce compte est inconnue : on croit cependant qu'il n'entraînera pas de déficit, l'Etat étant beaucoup plus maître de contrôler le prix de l'alcool que celui du pétrole. Il faudrait, pour qu'il perde, qu'il le fasse exprès.

régler sans perte. Le régime auquel elles sont soumises n'est pas sans analogie avec celui que nous avons décrit, qui fut adopté pour l'importation des produits métallurgiques. Mais il s'en distingue par une différence caractéristique. Tandis que l'importation du fer, de la fonte, de l'acier, du fer blanc, du laiton, etc., se faisait par l'intermédiaire d'un organisme privé, le *Comité des forges*, lequel assumait les opérations financières aboutissant à la péréquation des prix et faisait l'avance des fonds, comme l'eût fait une banque, prêtant ces divers services à titre gracieux, c'est l'État qui, en matière de charbon et de pétrole, crut devoir assumer le risque commercial ; aussi, tandis qu'aucun compte spécial ne fut jamais ouvert pour les services métallurgiques, il en fut ouvert plusieurs successivement pour suivre les opérations sur les combustibles minéraux. Enfin, trait commun à ces deux gestions distinctes, leurs résultats financiers sont demeurés fort obscurs.

LE COMPTE DES CHARBONS

Le compte spécial des charbons fut ouvert par le décret du 4 décembre 1914 et sa comptabilité réglée par celui du 9 janvier suivant, en ces termes :

Décret du 4 décembre.

« Article premier. — Le ministre des Finances est autorisé à faire aux chemins de fer de l'État, à concurrence de 15.000.000 de francs au plus, des avances ayant pour objet de faciliter l'achat, l'importation, la répartition et la vente aux particuliers des charbons nécessaires au ravitaillement de la population civile pendant la durée des hostilités.

« Art. 2. — Ces avances seront portées au débit d'un compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor sous ce titre : « Avances aux Chemins de fer de l'État pour achats de charbon, etc. »

Décret du 9 janvier.

« Article premier. — Les avances faites par le ministère des Finances à l'administration des Chemins de fer de l'État, pour la constitution d'approvisionnements de charbon, font l'objet d'un compte de trésorerie ouvert dans les écritures de la direction des Chemins de fer de l'État, sous le titre : « Trésor public S / C d'avances pour achat de charbon ». Ce compte est crédité du montant des avances au fur et à mesure de leur versement par le Trésor. Il est débité à la clôture des opérations d'achat et de vente de combustibles du montant total de ces avances. (En d'autres termes, la gestion devait se solder sans perte).

« Art. 2. — L'emploi des avances dont il est question à l'article premier est retracé dans un compte de trésorerie : « Approvisionnements de combustibles » ouvert dans les écritures de la Direction des Chemins de fer de l'État. Ce compte est débité : des dépenses de toute nature pour l'achat des combustibles et leur transport jusqu'aux gares ; des frais spécialement exposés en vue des diverses opérations prévues à l'article premier du décret du 4 décembre 1914. Il est crédité des sommes provenant de la vente des combustibles. »

Voici donc trois comptes pour le même objet, comptes s'enchassant et devant se contrôler l'un l'autre sans doute. Mais à part les textes qui en autorisent et règlent l'ouverture, on n'en connaît rien. Nulle part, on ne trouve aucun renseignement sur leurs résultats. Au tableau des comptes spéciaux, publié par le ministère des Finances, on trouve l'indication discrète : Versements effectués en exécution du protocole interallié du 16 juillet 1920, (loi du 6 août 1920) : dépenses : 621.129.000 francs ; et l'on se souvient qu'il s'agit là de sommes payées à l'Allemagne pour permettre à l'Angleterre de maintenir les prix de son *bunker coal.* Car ce protocole porte un nom plus connu : l'accord de Spa. Mais ce compte spécial n'a rien à voir avec ceux qui nous occupent, sinon que son solde devrait s'additionner à celui qui ressortirait de la gestion du B. N. C., si celui-ci avait daigné le faire connaître.

On sait pourtant que l'acquisition de la flotte du Bureau national et son exploitation, furent imputées ou durent l'être à ce compte. On sait aussi que les livraisons de charbons allemands, effectuées en vertu du traité de Versailles, y sont inscrites. On suppose que le compte spécial est débité vis-à-vis de la Commission des réparations de la valeur des charbons livrés à la France, et crédité du prix qu'en tire l'Office des houillères sinistrées qui les réceptionne et les vend. La situation du compte spécial, au moment de sa clôture, dépendra de la solution, encore à intervenir et longtemps discutée, sur le prix auquel sont facturés au gouvernement français ceux des chargements, qui sans emprunter la voie maritime, parviennent dans notre pays après avoir descendu le Rhin, touché Rotterdam, remonté la Meuse et l'Escaut : l'Angleterre, on le sait, prétend nous imposer, quant à ces livraisons, le prix mondial qui est son prix, la différence étant de quelque 2 à 300 millions. A supposer que nous ayons gain de cause, le déficit, qu'on croit que le compte spécial a souffert à raison des marchés coûteux de la période fin 1919-1920, où disparut son bénéfice, serait comblé ; et il reparaîtrait un bénéfice nouveau. Il reste qu'une partie de la différence, sur les prix de charbons allemands, servira dans ce cas à dissimuler la perte subie par un compte qui n'en devait pas produire.

Au passif du commerce par l'État des charbons, nous inscrirons donc provisoirement le seul chiffre de 621 millions 129.000 francs, bien et dûment payés par le Trésor.

Quant au déficit proprement dit du compte spécial, s'il existe, il n'est point actuellement possible de le déterminer, et sans doute l'opération sera toujours impossible, les affaires diverses de l'entreprise : achats ordinaires sur les marchés extérieurs, ventes des charbons de la Ruhr, s'étant confondues, et la gestion de la flotte, le bénéfice tiré de sa liquidation n'étant susceptibles d'aucune ventilation.

LE COMPTE DES ESSENCES ET PÉTROLES

La question du charbon est relativement simple. Celle du pétrole est infiniment plus compliquée, parce qu'il s'y

mêle des problèmes politiques pressants, et qu'aujourd'hui encore, le régime auquel le commerce de ce produit sera soumis, après que l'État a exercé sur lui son contrôle, demeure incertain. Nous n'examinons ici que les résultats financiers de la gestion publique, depuis l'hiver 1918.

Ces résultats, à vrai dire, ne sont pas moins incertains que le régime lui-même. Le compte des essences et pétroles est une énigme difficile à déchiffrer. De celui des charbons, l'on ignore tout, ce qui exclut toute chance d'erreur. Des chiffres ont été fournis au contraire sur la gestion du pétrole par l'État. On a rendu ces chiffres publics, parce qu'ils traduisaient des bénéfices, qu'on a crus définitifs. Ensuite est venue la déception, qu'on a voulu dissimuler. Nulle histoire, mieux que celle-ci, ne confronte la réalité des phénomènes économiques avec ces mirages, dont sont victimes certains esprits simples et trop ambitieux, qu'une excessive confiance en soi prive du don de créer, autant qu'elle les rend aptes à la parole.

On a pensé longtemps que la gestion publique des pétroles était une bonne affaire, un triomphe pour l'État. Puissance incomparable des moyens d'action, extrême simplicité de l'instrument d'exécution, économie parfaite, profits certains, tels étaient les avantages exceptionnels de la formule étatiste nouvelle, que l'expérience avait révélés ! Examinons d'abord les profits, « indiscutés, disait naguère encore devant la Chambre, un orateur fervent, parce qu'indiscutables ».

On sait qu'à la date du 31 décembre 1918, le Consortium français d'importation de pétrole et d'essence, dont le compte commercial exprimait les résultats de l'exploitation contrôlée, accusait un bénéfice net de 21.190.095 fr. 76, sur lesquels 19.230.590 fr. 98 étaient versés au fonds de prévoyance du pétrole (1), pour répondre à la résolution formulée par l'ar-

---

Répartition du bénéfice net de l'exercice 1918 :

Suivant articles 10 et 38 des statuts :

1° Réserve légale : 5 % du bénéfice net. . Fr.	1.059.504 78
2° Intérêt annuel : 6 % du capital versé. . . .	900.000 »
3° Fonds de prévoyance du pétrole.	19.230.520 98
Bénéfice net	21.190.095 76

ticle 5 de la convention constitutive, disant : « l'actif net, après prélèvement des frais généraux et de l'intérêt à 6 % du capital, et le remboursement dudit capital, sera remis entre les mains de l'État lors de la liquidation de la société pour être employé dans l'intérêt public, en temps utile, en vue de l'amélioration des conditions générales de l'industrie pétrolifère en France, dans les colonies et pays de protectorat. »

Texte fondamental, qu'il convient que nous gardions en mémoire, car la pensée intime de l'État s'y fait discrètement connaître, en sa complexion socialiste : l'exploitation d'État est supérieure à l'entreprise privée, parce qu'elle élimine le bénéfice indû, l'*unearned increment*, ce qu'on nomme aujourd'hui le super-bénéfice, et cette part que l'État enlève à la cupidité individuelle, destructrice de richesse, il prend soin de la consacrer, dans son vif souci du progrès économique, à favoriser le développement de l'industrie elle-même, que l'unique préoccupation des industriels est de paralyser. Prêtres du culte économico-social, les hommes politiques interviennent pour instituer l'ordre, là où le désordre et la confusion s'épanouissaient.

Preuves réitérées de leur bienfaisance : à la date du 31 juillet 1919, l'État pétrolier s'estimait en bénéfice de 67.031.458 fr. 19, dont il sied de discerner le détail.

1° Avant l'armistice (1er avril—11 novembre 1918) :

a) Bénéfices sur cargaisons d'Amérique. . . . Fr.	12.668.341 »	
b) Bénéfices sur cargaisons d'Asie	5.215.466 02	
c) Economies sur les frais du consortium	4.113.964 50	
Total		21.997.771 52
A reporter . . . . . Fr.		21.997.771 52

2° Après l'armistice (11 novembre 1918—1er juillet 1919) :

Report . . . . . Fr.		21.997.771 52
a) Bénéfices sur cargaisons d'Amérique.	20.640.000 »	
b) Ristourne du Shipping Board sur frets. . . .	7.224.111 »	
c) Bénéfices sur cargaisons d'Asie	5.257.180 49	
d) Economie sur frais du consortium	2.943.485 »	
e) Bénéfices au change sur règlements arriérés . .	1.150.659 »	
f) Bénéfices sur assurances maritimes et risques de guerre	1.700.000 »	
g) Ristournes éventuelles, armateurs américains .	4.063.839 73	
h) Bénéfices au change, cargaisons essence de Perse	2.054.411 45	
Total	45.033.686 67	
Total des bénéfices (1), 1er avril 1918 — 1er juillet 1919 :		67.031.458 19

(1) Ainsi par une singulière fortune, l'Etat gagne sur tous les tableaux : il gagne sur les cargaisons, ce qui ne dépend que de lui, puisqu'il est maître des prix de vente. Mais, béni par le sort, il gagne aussi sur le change, sur les assurances. A quoi attribuer tant de bonheur ? Il n'est pas sans intérêt de citer ici les résultats obtenus par lui en matière d'assurances : l'Etat a adopté un système complexe, assurant certains risques, en assumant d'autres. Chaque fois il touche juste.

Ainsi pour partie des cargaisons, le service public, il s'agit en l'espèce du Ravitaillement, ne prend aucune assurance contre les risques de guerre de sinistres maritimes. Aussitôt ces risques deviennent faibles (cf. rapport Marin précité n° 4802, p. 431-2).

Première période : 1916 et 1917 :

Sinistres supportés . . . . . Fr.	10.413.500
Primes économisées.	22.194.434
Bénéfice. . . . . Fr.	11.780.934

Le 23 avril 1920, date prévue pour la liquidation du Consortium (1), le succès était plus marqué encore. Nous tenons de la meilleure source, la source privée, qu'à ce jour, le bénéfice net des opérations du consortium, déduit de la

---

Deuxième période : janvier-août 1918 (prévision) :

Sinistres.	Fr.	70.000.000
Primes économisées.		80.000.000
Bénéfice.		10.000.000

Et le même service assure le surplus des cargaisons auprès de la Commission des risques de guerre, entreprise d'Etat. Alors la chance devient indifférente, l'Etat tenant le double emploi d'assureur et d'assuré.

Première période :

Sinistres supportés	Fr.	47.213.177
Primes payées		57.380.490
Bénéfice pour la Commission. .		10.167.313

Deuxième période (prévisions) :

Sinistres supportés	Fr.	32.000.000
Primes payées		26.000.000
Bénéfice pour le Service. . . .		6.000.000

Cependant les risques de mer ordinaires sont couverts par des assurances privées. Mais celles-ci ne sont guère heureuses. Le sort leur est constamment contraire :

Première période :

Sinistres supportés	Fr.	23.255.518
Primes payées		17.510.852
Perte pour les Compagnies. . .		5.744.666

Deuxième période (prévisions) :

Sinistres supportés	Fr.	8.000.000
Primes payées		4.000.000
Perte pour les Compagnies. . .		4.000.000

Comme on s'étonne après cela qu'à partir du mois d'août 1918 l'Etat, sur la demande du contrôleur des dépenses engagées, se soit résolu à assurer tous ses risques auprès de la Commission officielle. La maladresse des Compagnies lui était si profitable ! La générosité sans doute l'a guidé.

On voit ici que les chiffres peuvent devenir humoristiques quand surtout, sous l'empire de la raison d'Etat, la mer et la torpille n'offrent plus de dangers qu'on ne puisse prévoir et calculer. Incapable de compter sur données connues, l'Etat compte à merveille quand elles font défaut.

(1) Celui-ci, comme on le verra plus loin, n'entra en liquidation définitive qu'à la suite de la convention du 30 avril 1921.

comptabilité commerciale, atteignait 132.912.874 francs. Si l'on en croit M. Fernand Engerand et son discours du 29 juin 1921, le rapport sur la gestion du monopole, que M. Cautru venait de présenter à la Commission des comptes définitifs, démontrait que « le 20 avril 1920, — date de la liquidation du consortium chargé de la distribution des achats de l'État (lisons donc le 23 avril), — un bénéfice de plus de 170 millions, apparaissait. » Heureux rapporteur, plus heureuse commission, qui trouvent le moyen de faire et d'entendre des rapports sur des comptes définitifs, établis d'après des éléments provisoires ! Le liquidateur du consortium était plus prudent et dressait son bilan sous toutes réserves, ayant dû généralement procéder par évaluation et sans éléments comptables.

M. Engerand, qui s'est illustré en défendant cette thèse, que les métallurgistes français ont gravement péché en n'établissant pas, sans doute suivant l'exemple de l'Allemagne, leurs hauts-fourneaux loin de la frontière, hors de la région du fer et de celle du charbon, M. Engerand affirmait :

« Le monopole d'importation du temps de guerre, qui a été rendu nécessaire par des conditions que chacun sait, et d'autre part, l'action du commissariat des essences, sous la direction énergique de M. Henry Bérenger, nous auront permis de gagner la guerre, au témoignage même du maréchal Foch (très bien ! très bien !)... Sur ces 170 millions de bénéfices, ont été prélevées les sommes nécessaires pour pouvoir maintenir le prix de vente des essences et des pétroles au dessous du prix de revient. Car quoi qu'on en ait dit, nous avons eu, en France, — la preuve en est faite, les graphiques sont là — pendant la guerre et *depuis la guerre*, les essences et les pétroles à des prix moindres que les autres pays du continent européen, la Belgique exceptée, et il n'y a pas en Belgique de droits fiscaux sur les essences, alors que nous acquittons, nous, une surcharge fiscale formidable de 35 francs par hectolitre. Malgré ces prélèvements considérables, il y a encore sur les bénéfices du consortium un reliquat de 60 millions, qui devra servir à constituer la caisse de l'Office national du pétrole, dont M. Herriot nous a suggéré l'idée.

« Ces faits méritaient d'être signalés à la tribune de la Chambre, ne fût-ce que pour éclairer l'opinion publique, qui a été si étrangement abusée, déformée dans ces derniers temps. Et je m'étonne que le gouvernement ait laissé ainsi, sans protester, déformer l'opinion publique. A la Commission des mines, nous avons constaté que tous les chiffres qui avaient été donnés et toutes les affirmations qui avaient été produites dans la presse, étaient une suite ininterrompue d'erreurs. »

Telle est la thèse. En politique deux affirmations valent une vérité !

Les faits forment l'antithèse. Nous allons fournir ici tous les chiffres, et préciser leur source, ces chiffres « incontestables » sur quoi la Commission des mines s'appuyait, nous dit-on. Mais en juin 1921. quelque doute semblait permis sur la solidité de ces bénéfices, arrêtés à une date de 14 mois plus ancienne. Les comptes, non produits depuis lors, étaient devenus obscurs. On savait que le gouvernement avait été obligé de maintenir les prix maxima de guerre jusqu'au 1er mai 1921, pour parer la perte que la baisse de la matière première infligeait à ses stocks, et qu'un abaissement des prix de cession de 25 francs par hectolitre, à partir de cette date, n'avait été possible que moyennant le payement d'une taxe de 20 francs, ressemblant singulièrement à un impôt (1).

---

(1) *Journal Officiel*, avril 1921, ministère du Commerce et de l'Industrie : prix de vente des stocks de pétrole et d'essence achetés par l'Etat :

« A partir du 1er mai 1921, les raffineurs mettront en vente pour le compte de l'Etat les stocks de pétrole et d'essence dont celui-ci est détenteur aux prix suivants, en baisse de 25 francs par hectolitre sur ceux publiés au *Journal Officiel* du 2 août 1920 :

« Huile de pétrole ordinaire, 125 francs l'hectolitre (quai Rouen en bidons de 50 litres).

« Pétrole blanc ou de luxe, 132 fr. 50 l'hectolitre (quai Rouen en caisses de 50 litres).

« Essence poids lourds, 165 francs l'hectolitre (quai Rouen en bidons de 50 litres).

« Essence tourisme, 193 francs l'hectolitre (quai Rouen en bidons de 50 litres).

« Ces prix ne comprennent ni la redevance de 2 francs par hectolitre sur l'essence instituée par le décret du 31 août 1917, ni les droits d'octroi, ni les frais de consignation et de retour des embal-

Nulle autre donnée comptable n'était plus accessible que les soldes du compte spécial, publiés par le ministère des Finances. Le tableau arrêté au 31 mars 1921 porte : Opérations effectuées du 1er juillet 1920 au 31 mars 1921.

Recettes.	Fr.	90.479.000
Dépenses		16.002.000
Excédent de recettes.		74.477.000

La présomption est déjà belle. Mais, ô merveille, le 30 juin 1921, le solde créditeur, tel que le fait connaître M. Bokanowski en son rapport sur le budget général 1922, est de 1.415.843.000 *francs!* cependant qu'au cours de la période antérieure le consortium avait perdu 15 millions par mois, et tandis qu'en janvier 1922 déjà, l'État, on le savait, perdait 31 fr. 24 sur chaque hectolitre vendu par lui au prix fort.

Tant de singularités ne deviendront intelligibles qu'à la suite d'un exposé plus précis des modalités très spéciales du régime, qui régla pendant la guerre l'importation et le commerce du pétrole.

***

« Dès le commencement des hostilités, écrit M. Leboucq, (1) le gouvernement réquisitionna les pétroles et essences comme toutes les autres matières nécessaires à la défense nationale. *Mais brusquement, dès l'arrivée du gouvernement à Bordeaux, et on ne sait pour quelles raisons, la liberté fut rendue aux raffineurs* (2) ».

---

lages, mais comprennent le droit intérieur de 20 francs par hectolitre, la taxe d'importation de 1,10 % et la taxe sur le chiffre d'affaires des raffineurs de 1,10 %. »

L'on peut, là-dessus, calculer les prix de cession maintenus jusqu'au 1er mai 1921.

(1) Rapport sur le budget de l'exercice 1920, ministère des Travaux publics, Essences et pétroles, n° 1033, 1920, p. 9.

(2) Cette surprise étonne. Au début de la guerre, l'autorité militaire pouvait bien réquisitionner les stocks de pétrole pour les besoins de l'armée en vertu de la loi du 3 juillet 1877 et des lois complémentaires. Le gouvernement ne pouvait par contre, les Chambres étant absentes, modifier le statut légal de l'industrie

« Par quelles influences, avait déclaré M. Bérenger, lors de l'arrivée du gouvernement à Bordeaux en fin août 1914, la réquisition fut-elle supprimée et avec elle la possibilité de contrôle par l'État ? Comment la liberté la plus entière fut-elle brusquement rendue en pleine guerre, aux *maisons d'importation qui dépendaient de l'étranger?*

« Aucun document officiel n'explique l'origine des contrats qui furent substitués alors par le ministère du Commerce au régime de la réquisition (1), et qui instituèrent les pratiques sur lesquelles le ravitaillement pétrolifère de la France a vécu de septembre 1914 à décembre 1917, date à laquelle les bénéficiaires de ces arrangements se sont proclamés eux-mêmes en carence et ont ainsi amené le gouvernement à substituer à ces contrats un régime nouveau.

« Les contrats de septembre 1914 peuvent se résumer comme suit :

« 1° Les raffineurs gardaient la libre disposition de leurs entrepôts, réservoirs, tuyauterie, matériel, bidons, chalands, etc. ;

« 2° Ils continuaient à assurer pour leur propre compte les achats de produits dans les pays producteurs et leurs transports par mer ;

« 3° Ils s'engageaient à assurer le ravitaillement normal des besoins des armées et de la population civile, en fournissant par priorité sur toutes les autres demandes (tant en ce qui concerne l'essence que les emballages disponibles) les quantités demandées par l'administration de la guerre ;

« 4° Ils s'engageaient à conduire leurs réapprovisionnements de façon à maintenir dans leurs usines et entrepôts des stocks fixés à l'avance (22.000, puis 40.000 tonnes), et réservés exclusivement aux besoins de la défense nationale. »

---

envisagée. Il n'obtint ce pouvoir que par la loi du 10 février 1918, comme on l'a vu. La liberté ne fut pas rendue aux raffineurs, comme dit Leboucq, pour cette raison qu'ils n'en avaient jamais été privés.

(1) La comparaison des deux rapports permet de saisir sur le vif le mécanisme du travail parlementaire et ce procédé d'information sommaire, grâce auquel se maintient une ignorance si endurante ! La méconnaissance de la loi confine au despotisme.

Le Pouvoir exécutif ne pouvant contraindre, contractait. La guerre même ne brise pas la Constitution.

On se rappelle comment peu à peu, s'organisa le système économique interallié, avec ses commissions exécutives et ses procédés de contingentement sur données statistiques. Les circonstances exceptionnelles imposaient l'intervention publique. Il vint un moment où tous les modes de l'activité commerciale furent si étroitement dépendants les uns des autres, du fait que les ressources en matières et en moyens de transport demeuraient inégales aux besoins, que seuls des accords internationaux et des règlements d'Etats purent assurer la juste satisfaction de ceux-ci. Il ne s'agissait plus d'une question commerciale, mais d'une question nettement politique. La guerre sous-marine supprimait le fret. Il va de soi que les raffineurs ne pouvaient choisir qu'entre deux solutions : ou bien s'assurer du tonnage en forçant les prix (mais à cette fin la capacité financière leur eût fait défaut, s'ils ne s'étaient heurtés d'ailleurs à la prohibition partout édictée, d'affrétements par l'étranger, à moins d'autorisation préalable); ou bien il leur fallait avoir recours à l'intervention de l'État. Tel fut l'objet de la lettre du 5 décembre 1917, par laquelle la Chambre syndicale de l'Industrie du pétrole, signala que les stocks se réduisant sans cesse — 22.000 tonnes en novembre, — seraient épuisés le 1er mars, sauf nouvelle entente interalliée. M. Bérenger représente cette démarche comme un cruel aveu d'impuissance et presque comme une victoire personnelle.

Il occupait alors devant l'industrie privée la situation politique prépondérante, ayant été nommé président du Comité général du pétrole le 26 juillet 1917. C'est alors que commence l'ère des puissants espoirs. Sous l'influence de son président, le Comité du pétrole menait à bien les négociations, desquelles naquirent la Convention du 29 mars 1918, et le Consortium pétrolier.

Issu de la même origine que les autres consortiums, celui du pétrole en diffère sur un point essentiel. L'État fait ici le commerce en sa qualité propre, il achète pour revendre, il spécule, s'expose aux mouvements alternatifs de hausse et

de baisse. C'est par là qu'il s'est, comme on le verra. perdu.

Il importe de saisir exactement ce complexe régime. C'est à partir du 1er avril 1918 que l'étatisme en matière de pétroles, est en vigueur.

L'article 2 de la convention du 29 mars stipule :

« Le gouvernement français approvisionnera le Consortium en pétrole et essences provenant soit des États-Unis, soit par voie maritime, de tous autres pays de production étrangère.

« Les achats seront faits par l'État d'après les programmes dressés par le Comité général du pétrole et d'accord avec le Consortium en ce qui concerne les quantités et les qualités à importer et uniquement pour la durée du présent contrat. En conséquence, le Consortium se trouvera obligé de reprendre de l'État, dans les conditions stipulées ci-après, les pétroles et essences ainsi achetés.

« Les factures des vendeurs seront réglées par l'État qui assurera à ses frais le transport des marchandises en France jusqu'au port de déchargement désigné après avis du Consortium. L'État prendra à sa charge les assurances maritimes, etc.

« Art. 3. — A la livraison, qui s'entend au moment de la sortie de l'entrepôt de douane en France au port de déchargement des pétroles et essences, le Consortium payera à l'État le montant des factures que celui-ci établira à des conditions comprenant le coût, le fret, l'assurance tant maritime que de guerre sur la cargaison et sur le fret, le change, les intérêts à 6 % l'an sur les sommes déboursées, et d'une façon générale, dans les frais déboursés afférents aux marchandises livrées, y compris le coulage, les pertes et les risques d'incendie ou de guerre. »

« Art. 4. — Les pétroles et essences livrées au Consortium seront vendus par celui-ci aux importateurs, au prorata de leurs parts dans le consortium, etc.

« Dans l'établissement du prix de vente du Consortium aux importateurs, il sera tenu compte des débours et frais de toute nature exposés par le Consortium, etc.

« Le prix de vente de ces pétroles et essences sera fixé par le ministre du Commerce et le ministre du Ravitaille-

ment sur les propositions du Consortium et après avis du Comité général du pétrole. »

Suivons ici les commentateurs autorisés.

« Comme le rappelait à la tribune le sous-secrétaire d'État des Forces hydrauliques, écrit M. Leboucq, les marchandises achetées par l'État étaient l'objet de cinq mutations successives :

« 1° Achat par l'État aux lieux de production ;

« 2° Vente de l'État au Consortium ;

« 3° Vente du Consortium à chacun de ses dix adhérents ;

« 4° Vente des dix adhérents à leurs grossistes ;

« 5° Vente et distribution par les grossistes aux consommateurs. »

Tels étaient les progrès réalisés par une politique qui reconnaît pour sa fin suprême la suppression des intermédiaires !

Du système adopté, un double avantage devait naître : d'une part, en limitant son monopole à l'importation, l'État réduisait à la plus simple expression l'organisation nécessaire ; en l'étendant à la vente à l'intérieur, il se fût obligé à instituer « une *bureaucratie*, qui au lieu de conserver au Trésor des bénéfices, eût entraîné des dépenses inévaluables » ; d'autre part il trouvait le moyen de « réaliser des bénéfices importants sans avoir à courir aucune espèce d'aléas. » Or, par une opération de véritable magie économique, il arrivait à prélever ce bénéfice, non pas sur le consommateur, mais sur l'importateur. Car « dans le régime antérieur à celui du Consortium, les raffineurs encaissaient à leur profit le *bénéfice supplémentaire provenant des achats et des frets* », bénéfice dorénavant retenu par le Consortium au profit de l'État.

C'est la perfection économique elle-même ! Qui donc ne serait séduit par ce fruit excellent de la spéculation étatiste, porté à maturité par la guerre et définitivement éprouvé par l'expérience ? Mais il arrive que l'État s'offre à lui-même et donne aux naïfs le spectacle d'une prestidigitation si adroite que tout le monde et l'opérateur en sont dupes.

C'était alors la période de hausse, d'une hausse qui, d'abord lente, alla s'accentuant jusqu'en mai 1920. Tous les

hommes d'affaires sérieux disaient : « Bien facile de gagner de l'argent. Nous sommes loin des conditions normales. » Et quiconque engageait le moindre capital, récoltait l'or, sous forme de papier. Des nuées de spéculateurs semblaient sortir du sol, pour s'abattre sur la moindre marchandise disponible. L'État n'était pas mal placé, qui s'attribuait la part qu'il lui plaisait de prendre, et sur la base fragile du crédit, travaillait à la hausse par toute sa politique. Pareil à ces donneurs d'ordre inexperts qui, changeant le plus souvent possible leurs placements, croyaient gagner par la finesse de leur flair, alors que tous les titres montaient, et tandis qu'ils diminuaient seulement leurs profits des commissions payées, l'État s'attribuait l'honneur de commercer savamment, quand le flux seul le portait au succès : le reflux suivit, inévitable.

C'est en ce temps que le Consortium présentait les bénéfices que nous avons relevés : 21 millions au 31 décembre 1918, — au 31 juillet 1919, 67 millions, compte de l'État, — 132 millions au 23 avril 1920. M. Bérenger ne contenait plus les élans de son orgueil.

« C'est alors, écrivait-il, que l'État français se mit en relations directes d'affaires avec ces grandes sociétés étrangères que des *intermédiaires* lui avaient jusqu'alors représentées comme inaccessibles et inabordables... A partir de ce moment, la preuve est faite que la nation peut acheter directement aux grands producteurs étrangers... Ainsi est évanouie la légende... Le succès financier de l'État en matière d'achat de pétrole peut-il et doit-il durer ? Il le peut et il le doit... L'État français a des devoirs qu'il ne pourrait plus négliger sans péril et sans crime. Il doit légiférer non pour les privilèges et les routines de quelques-uns, mais pour l'avantage et la garantie de tous... Notre défense nationale et notre relèvement économique !... L'État doit non seulement contrôler tous les commerces et toutes les industries, il doit aussi participer à leurs bénéfices et retenir pour la collectivité la part que lui a révélée et assurée la gestion de guerre. Il doit enfin associer ensemble, dans un même effort de grandeur et de prospérité, ceux qui produisent, ceux qui consomment et

ceux qui sauvegardent à la fois la production et la consommation. »

Les belles, les éloquentes formules, et qui justifient si bien la suprématie, exercée sous forme étatiste, de l'homme politique qui s'énonce sur l'homme d'affaires qui se tait ! Comment douter que le verbe ne soit supérieur à l'acte ? Le directeur des pétroles se voyait déjà dominant les Rockefeller et les Bedford, qui traitent sur pied d'égalité avec l'Exécutif et le Sénat américains.

La formule était trouvée : son exposé occupe les deux dernières pages du livre de M. Bérenger et lui sert de couronne. C'est la consolidation du régime de guerre. « La seule solution qui convienne au *double but de fiscalité et de contrôle* que se propose le gouvernement, est celle de l'État acheteur et importateur, en collaboration constante avec l'industrie et le commerce de vente et de distribution. » Bénéfices certains, importantes ressources assurées dans une participation aux bénéfices de la vente et de la distribution, nullement incompatible avec la liberté individuelle du commerce ! Contrôle des affaires, réalisé pendant la guerre, où ces maisons avaient spontanément ouvert leurs livres à l'inspection ! « Connaissant mieux que personne le prix d'achat des pétroles, l'État continuera de fixer le prix de vente comme il le fait actuellement par le moyen du « Comité général du pétrole ». Il évaluera donc ainsi très exactement, comme il le fait dès aujourd'hui, tous les éléments des frais généraux du commerce et de l'industrie du pétrole. Il aurait donc en mains tous les moyens de connaître les bénéfices ou les pertes de chaque firme industrielle ou commerciale. Il suffira dès lors d'instituer une loi qui soumettra ces maisons au régime de l'autorisation par le ministère des Finances et qui prélèvera sur les bénéfices de chaque maison, déterminés comme précédemment, 50 % en faveur du Trésor public.

« Ce système peut d'ailleurs être étendu à d'autres industries et commerces similaires, notamment tous ceux qui comportent presque exclusivement des importations de l'étranger. »

Nous entrons ainsi décidément dans l'ère de la grande économie. Il est temps d'élaborer les plans grandioses. L'insti-

tution du monopole en permettra la réalisation, non moins facile que la conception. L'État va pouvoir lier les efforts qu'il déploie à la fois dans des champs divers. Tandis que M. Bérenger devenait le roi ou plutôt — car nous sommes en République, — le président du pétrole, M. Bouisson devenait celui de la marine marchande. Il s'offrait à doter la France d'une flotte de 6.000.000 de tonnes en cinq ans. « Le programme de reconstitution de la flotte marchande française, déclarait l'exposé des motifs du projet Klotz sur le monopole, doit également permettre d'envisager la construction de navires brûlant de l'huile combustible. » Ainsi se développait en sa noble harmonie le programme de rénovation de « l'outillage national », dont toutes les parties se montraient solidaires. D'un coup d'aile, nos hommes d'État, jetés dans l'économie politique, la renouvelaient dans son essence et M. Bérenger pouvait proclamer : « *Réduire la question du pétrole à une question d'épicerie privée, non, vraiment, ce n'est plus possible après la période de* 1914-1918. » Comme il eût dit « après le Grand Siècle »...

***

O marâtre nature ! Aurons-nous le courage de montrer les fumées qui traînent encore, seuls vestiges de ces illusions ? et de faire toucher au doigt l'avantage qu'en matière commerciale possède l'épicier qui compte sur l'orateur qui prophétise, pour lequel les livres de comptabilité s'aperçoivent d'un regard lointain, comme plongeant du haut de la tribune jusqu'en bas ? Il le faut bien ; car du point jusqu'où nous sommes montés, se découvrent pour nous des paysages nouveaux, nous pouvons discerner vers quel point de l'horizon s'oriente l'opinion, désormais guidée en matière économique par ceux qui, au sein du Parlement, se sont fait des enquêtes scandaleuses une spécialité, et qui l'encouragent à s'immiscer étroitement parmi les intérêts commerciaux. La fin de l'histoire des pétroles porte en elle une moralité.

Déjà, au moment où nous voici venus, le ver est dans le fruit. Nous sommes au 20 avril 1920. Le succès demeure entier

en apparence et certains continueront, comme M. Engerand, d'y croire jusqu'en juin de l'année suivante, et sans doute y croient toujours. La vérité est discrète, elle a souvent peu de voix, elle est longue à se faire entendre. Pourtant dès le 10 août 1920, un sérieux avertissement avait été donné, sous la forme d'un compte rendu « irréfutable et d'ailleurs irréfuté ».

Il apparaissait alors à la fois et que l'État, par des engagements considérables pris à la veille de la baisse, avait compromis d'un coup tous ses avantages, et que ses méthodes de gestion étaient moins que vicieuses, en vérité amorphes et comme inexistantes. Considérons en premier lieu ce dernier point.

Ayant décidé de jouer le rôle d'un commerçant véritable, l'État en assumait les risques. Il lui fallait aussi se soumettre aux obligations que lui-même impose aux autres commerçants, tenir une comptabilité, ouvrir des livres, calculer un prix de revient. Quelle était donc exactement sa place dans la série des échanges et quelles relations entretenait-il avec ses co-contractants ?

Il faisait, seul désormais, le commerce en gros d'importation, comme on l'a vu. Il achetait aux producteurs et les devait payer. Il revendait au seul Consortium et devait recevoir de lui paiement. L'État et le Consortium étaient deux personnes distinctes du point de vue du droit commercial, ayant chacune son activité juridique différente. Le Consortium tenait des comptes et, l'on s'en souvient, capitalisait une partie de son bénéfice net sous forme de réserve, considérée comme la résultante de la gestion d'État, l'économie sur la dilapidation capitaliste. Mais l'État devait tenir des comptes de son côté. Etant seul en relations d'affaires avec les trusts, affrétant, transportant, payant les assurances et les surestaries, il était seul aussi à même de connaître et de calculer son prix de revient.

Ecoutons l'auteur anonyme, mais connu, de l'article publié le 10 août 1920 par la *Revue politique et parlementaire.*

Organisation : Il n'a jamais existé d'organisation commerciale. Sans doute l'État a acheté et fait transporter. Mais il ne pouvait recevoir, puisqu'il n'avait pas d'entrepôt. Le

Consortium l'observait par lettre du 25 septembre 1918. « La seule base juridique du Consortium est le contrat du 29 mars. En assurant la réception des marchandises, leur mise en entrepôt, leur livraison, en tenant une comptabilité d'entrepôt et même en établissant des évaluations, le Consortium accomplit des opérations qui ne correspondent ni à l'esprit ni à la lettre du contrat et pour lesquelles il n'a reçu aucun mandat régulier. » De telles lettres restaient sans réponse précise.

Mais prenons les opérations à leur origine. L'État acheteur, dans les conditions ordinaires, aurait eu à passer des marchés : il ne passait pas de marchés en Amérique. Depuis décembre 1917, le *Petroleum war service Committee* fonctionne sous la présidence de M. Bedford, fixe les prix et répartit les marchandises entre les acheteurs. La France recevait les fournitures de l'Office américain, comme un capitaine, commandant de compagnie, les reçoit de l'Intendance. Nul rapport direct n'existait entre acheteur et vendeur. La difficulté commença, et la hausse soudaine, quand le Comité, en décembre 1918, fut dissous.

Jusqu'à cette époque, l'État n'eut pas à passer non plus de marchés pour les essences d'Orient ; car des contrats signés par les firmes privées étaient en cours d'exécution, qu'il se contenta de reprendre. Dès qu'il fut livré à lui-même, il s'enferra. A partir de novembre 1919, les essences d'Orient, qui coûtaient moins, coûtent plus cher que les essences américaines.

Nous passons sur les conditions du fret, dont on ignorait généralement tout, faute de connaissements. La question la plus significative est pour nous celle de la comptabilité ; ici la situation se résume sans peine : l'État n'en tenait aucune.

« Aucun contrôle, aucun répertoire ne pouvait permettre à l'État de voir où il en était. » Le Commissariat tenta bien de se créer une comptabilité propre, distincte de celle du consortium. « *Comme il n'avait pas de bases comptables*, il prit copie de la comptabilité du Consortium et fit appel à cet organisme pour essayer de combler les lacunes de son organisation. »

Mais si le Consortium avait organisé ses comptes sur des bases comptables, en revanche il manquait de tout élément

rigoureux pour procéder à des calculs, car toute la correspondance appartenait au Commissariat, qui ne savait quel usage en faire. Le Consortium dut procéder par des évaluations « en puisant dans les câbles de New-York des renseignements sur les cargaisons, sur le fret, sur les frais de chargement, en évaluant les surestaries, en calculant les assurances, en estimant les frais généraux. » Les bilans qu'il dressait sur ces données étaient présentés comme tout provisoires, ainsi que les prix de revient.

Cependant l'État fixait les prix de vente obligatoires et définitifs pour les raffineurs : ceux-ci établissaient là-dessus leurs factures. Mais les factures qu'ils recevaient du Consortium étaient révocables. Quant au Consortium, client de l'État, il ne recevait aucune facture de celui-ci.

L'État cependant, puisqu'il accuse des bénéfices, a dû estimer son prix de revient. Mais sa méthode d'appréciation n'avait pas cette fastidieuse rigueur. Laissons ici la parole au rapporteur de la Commission des douanes (1), M. le duc de la Trémoille, cité tout au long, mais non pas souligné par M. Bérenger :

« L'État cède au Consortium l'essence à 57 fr. 60 et le pétrole à 33 fr. 25.

« Le Consortium vend aux raffineurs l'essence 65 fr. 15 et le pétrole 36 fr. 60.

« Après avoir acquitté les droits de douane et des frais divers, dont le montant est arrêté par le Comité, les raffineurs font payer aux grossistes l'essence à 100 francs et le pétrole à 50 francs.

« Que les raffineurs se voient attribuer une rémunération pour le travail qu'ils effectuent, rien de plus juste. Mais il en va différemment du Consortium. Tous les importateurs maritimes de pétrole en faisant partie, ils se revendent à eux-mêmes le pétrole de l'État et cela avec une marge de 7,54 pour les essences et de 3,35 pour l'huile d'éclairage.

« Or cette marge ne leur profite pas ; s'étant interdit tout

(1) Rapport sur le projet de loi portant modification du régime douanier des produits pétrolifères en France. Bérenger, op. cit., p. 224.

bénéfice, ils la mettent en réserve pour le compte de l'État, si bien que celui-ci *s'attribue par personne interposée, un gain sur lui-même ou sur le consommateur.* »

Voilà en quoi consiste le bénéfice que MM. Bérenger et Leboucq prétendaient être réalisé sur l'importateur, contraint à dégorger ses illégitimes profits. La constatation est amère. Mais elle confirme l'affirmation produite par la *Revue politique et parlementaire* :

« Les bénéfices dont on parle ne sont pas des bénéfices commerciaux. » Et l'auteur en fournit des preuves, trop concrètes pour être mensongères.

« Tout ce qu'on sait, c'est que systématiquement l'État a compté dans ses prix certains postes de frais à des taux plus élevés que ceux qu'il payait et que l'on a ajouté aux dits prix une sorte de retour de bâton de 20 francs par tonne de pétrole et de 40 francs par tonne d'essence. Les raffineurs étant taxés depuis le commencement de la guerre, il aurait fallu une complicité de l'administration pour qu'ils pussent faire entrer en ligne de compte, soit des frais inexistants, soit des taux de fret majorés. »

Les exemples suivent :

1° Réquisitionnant les navires des raffineurs aux taux de réquisition anglais, soit 100 francs la tonne, l'État jusqu'en mars 1919, les calcule aux taux de réquisition américains, de 230 à 275 francs.

2° Il s'attribue 6 millions de bénéfices, en continuant de compter après l'armistice les frets américains au prix fort, quand ils étaient tombés de 100 francs.

3° 6 autres millions, en comptant les essences d'Orient au prix plus élevé des essences américaines.

4° 3 millions en majorant le prix du benzol américain.

5° 30 millions par suite de l'écart, dit de prévision, de 20 et 40 francs par tonne.

6° Plusieurs millions par suite de l'écart, dit de parité, entre les ports, le transport étant toujours compté au prix maximum.

Ces procédés qu'il est superflu de qualifier, n'ont pas empêché l'État de s'exposer à des pertes graves. Il est venu

un moment où la liberté des transactions étant rétablie dans son ensemble, les prix après une forte ascension ont brusquement décru. L'État après avoir constitué ses bénéfices au détriment du consommateur, n'a évité de se trouver à découvert qu'en maintenant artificiellement les prix intérieurs, et plus tard en imposant une taxe dite de péréquation. L'on « prévisionne » en hausse, l'on « péréquationne » en baisse.

« Les programmes mensuels d'achat et d'importation ont été fixés par le Comité général du pétrole, dans sa séance du 3 décembre 1919, écrit M. Leboucq (1), à :

« Essences, 45.000 tonnes ; pétrole, 30.000 tonnes.

« Ce programme doit être réalisé intégralement, tant pour faire face aux besoins de la consommation en voie d'accroissement continu que pour refaire nos stocks de précaution. Sur la base actuelle des cours des produits et des frets, le programme mensuel d'importation de 75.000 tonnes de produits entraîne une dépense annuelle de 64 millions de dollars pour les cargaisons et de 10.600.000 livres sterling pour les frets, sur la base de 220 sh. la tonne dw. »

Le 1er janvier 1921, toutes les opérations d'achat par l'État prenaient fin. L'exécution des marchés conclus dès 1919 s'était révélée ruineuse, celle en particulier des marchés Constantin, portant sur 360.000 tonnes d'essence et 120.000 de pétrole, qui datent du courant de 1920. A ce moment, l'on pouvait acheter librement sur le marché toutes quantités désirées. Un raffineur de Tulsa, disant agir pour le compte du gouvernement français, offrait aux producteurs des prix supérieurs de 10 % aux cours : 25 cents par gallon pour l'essence légère, 21 pour l'essence lourde, 9 ½ pour le pétrole ; il conclut avec l'État un contrat d'affrétement en juin 1921 à un taux qui fut bientôt de 40 % supérieur au cours pratiqué. Rien d'étonnant dès lors si les prix de vente de l'État furent à la fin dépassés par ses prix de revient. L'on a vu qu'en janvier 1921 la perte supportée par lui, suivant déclaration faite au Comité général du pétrole, était de 31 fr. 24 par hectolitre. C'était le résultat inévitable d'une politique d'achat

(1) Rapport n° 1033, p. 56.

rigide, qui voulait ignorer la spéculation et, comme en temps de guerre, ne connaître que les besoins. Jamais, nous a-t-il été dit, les raffineurs n'auraient consenti à se charger les épaules de stocks considérables, sans du moins se couvrir, dans une période de spéculation violente. Car ils savaient quel risque ils couraient. Leurs délégués au Comité général du pétrole n'ont pu que s'incliner devant l'opinion générale, quand les programmes furent définis, sous la crainte de manquer de l'huile précieuse. Le résultat économique ne pouvait se faire attendre. En mars 1921, le litre de pétrole se payait à Bruxelles 1 fr. 60, à Paris, 2 fr. 65. Et l'État restait chargé jusqu'en fin juin d'engagements portant sur 178.000 tonnes de pétrole et 239.000 tonnes d'essence, total égal à la consommation du pays pendant huit mois ; l'excès des prix avait réduit en effet la consommation mensuelle de 60 à 45.000 tonnes. Ces stocks sont actuellement presque épuisés, mais à quel prix tant pour le Trésor que pour le pays s'épuisèrent-ils ? Nous revenons ainsi à la question initiale: quel sera le coût de la gestion par l'État du commerce d'importation des pétroles ?

L'État s'est couvert d'une partie de sa perte par la taxe de péréquation qu'il a imposée aux raffineurs. « Pendant une période dont l'expiration sera fixée par décret, dit l'article 2 de la loi du 9 juillet 1921, tout importateur d'huiles ou essences de pétrole devra payer une surtaxe temporaire destinée à compenser la différence entre le prix de revient des stocks de l'État et le produit de leur cession.

« Le taux de cette surtaxe est fixé initialement à 30 francs par hectolitre et sera réduit progressivement par décrets. Elle sera perçue dans la forme prévue par l'article 104 de la loi du 25 juin 1920 ; son produit sera porté au compte spécial des essences et pétroles ouvert par la loi du 31 juillet 1920. »

Cette loi ne faisait que généraliser le régime institué par la convention du 30 avril 1921, réglant les conditions de liquidation du Consortium pétrolier. Les membres du consortium s'engageaient à constituer, par reprise d'une part des stocks de l'État, des stocks privés égaux pour chacun d'eux au quart des quantités dédouanées par lui pendant les douze mois précédents (mai 1920-avril 1921). De plus à partir du

1er mai 1921, ils s'engageaient à reprendre à l'État une quantité de pétrole égale à leurs importations futures. Un système financier assez compliqué accompagnait ces clauses. L'État facturait les quantités cédées au cours du jour américain F. O. B., plus le cours du fret au moment du chargement et les frais de réception, et de plus il ristournait aux importateurs une somme égale à la différence entre le prix de cession nouveau, valable pour le mois de mai, et le prix précédemment payé par eux, pour les stocks qu'ils possédaient à la date du 30 avril. Ainsi les importateurs allaient se trouver posséder la marchandise aux cours effectifs pratiqués depuis le 1er mai. L'État supportait toute la perte qu'il avait lui-même encourue. En échange de cette stipulation, il exigeait que les importateurs lui versassent une prime fixe de 30 francs pour chaque hectolitre repris en vue de la constitution des stocks privés et une prime de 60 francs pour chaque hectolitre repris, conjointement avec les quantités nouvellement importées.

C'est ce régime qui, à quelques nuances près, est devenu le régime provisoire des importations en France (1).

---

(1) On sait en effet que des prorogations successives avaient prolongé jusqu'au 1er juillet 1921 le régime de guerre : (loi du 25 juin 1920, art. 106 prorogeant jusqu'au 31 décembre 1920 ; loi du 30 avril 1921 prorogeant jusqu'au 1er juillet). Ces dispositions contraires aussi bien à l'esprit du contrat de consortium qu'à la loi du 23 octobre 1919, faisant cesser au 15 août 1920 les effets de la loi du 20 avril 1916, s'expliquent par l'incertitude qui règne au Parlement touchant le régime définitif qu'il convient d'adopter pour l'importation du pétrole. Indiquons seulement ici l'historique parlementaire de la question. Le projet de loi Klotz, instituant le monopole d'importation, est déposé le 27 mai 1919. Les idées dominantes en sont reprises aux articles 170 à 173 du projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, déposé par le même ministre des Finances le 13 janvier 1920, à la veille de la chute du cabinet Clemenceau. Ce moment marque le tournant décisif dans l'évolution de la politique étatiste. Le rapport Dumont, de Lasteyrie, Bokanowski sur le projet de loi, modifié par M. François Marsal, est déposé en avril. Les articles 170 à 173 sont remplacés par un texte en vertu duquel les importations seront soumises à l'autorisation du ministre des Finances qui fixera les prix de vente. Ce texte lui-même est disjoint au cours de la discussion et remplacé par les articles 104 et 105, établissant un droit intérieur de 20 francs

***

Ces conditions étant connues, est-il possible de déterminer la situation finale de la gestion d'État ?

Il convient tout d'abord de mentionner la charge qu'elle a fini par imposer au consommateur. Tandis que l'exploitation paraissait profitable, le Commissariat s'était complu dans les beaux gestes. Sur les 67 millions de bénéfices qu'il estimait avoir recueillis au 1er juillet 1919, il en avait abandonné 13 pour permettre au gouvernement de maintenir le prix de l'essence à 86 fr. 50 et du pétrole à 50 francs, moyennant une perte de 2 fr. 50 et 9 fr. 50 sur le prix de revient supposé. Il tenait cette manœuvre pour un de ses plus jolis succès ; il ne put en 1920 et 1921 la répéter, bien au contraire, et ce fut un impôt indirect qui remplaça le subside direct.

Qu'on juge de cette politique : de crainte que le peuple français ne soit mis en face des réalités, l'État, partout où il le peut, lui dissimule l'inévitable conséquence de la guerre, la nécessité des privations, suite de la moindre production. Aussi s'endette-t-il, endette-t-il la communauté. Il l'endette pour maintenir le pain au-dessous de son vrai prix ; il l'endette davantage, faute de relever en temps utile le prix des transports ; il l'endette encore, en laissant croître le déficit des postes. C'est comme si l'impôt indirect, au lieu d'être payé par le contribuable à l'État, l'était par l'État au contribuable. Or, il advient que telle de ses exploitations produise, grâce aux méthodes ci-dessus décrites, quelques millions de bénéfices. L'État se hâte d'en ristourner une partie aux contribuables, sur qui les millions ont été prélevés et combine ainsi l'impôt indirect avec un « subside » qui en est le contraire. Mais la situation change et la perte succède au gain. Alors pour ne pas reconnaître son échec, que ses procédés absurdes ont rendu inévitable, que fait l'administration ? Elle revient à la pra-

---

par hectolitre sur les huiles et essences de pétrole d'une part, sur les benzols, benzines, toluènes, etc., de l'autre.

La loi du 9 juillet 1921 a remplacé le régime de guerre, prorogé jusqu'au 1er juillet, par un régime provisoire, qu'on suppose devoir être remplacé par un régime définitif, quand aura été effectuée la liquidation des stocks de l'Etat. Ce moment paraît proche.

tique de l'impôt indirect, qu'il n'est pas douteux cette fois que le contribuable paie.

Quelle est donc la perte subie ?

Elle se compose de deux éléments : perte endossée par la communauté sous forme de trop payé, perte encourue éventuellement par le Trésor à la liquidation du compte spécial.

A la date du 23 avril 1920, le Consortium, on s'en souvient, accuse un gain de 132 millions. Pendant quelque temps encore, il reste en bénéfice. Il devrait alors cesser ses opérations. Cependant il les continue.

La perte commence. En mars 1921, elle est évaluée à 15 millions par mois. Si le mouvement continuait, les bénéfices seraient bientôt absorbés. C'est alors qu'est signée la convention de liquidation du 30 avril 1921. A ce moment, le bénéfice a fléchi de 132 millions à 50 ou 60. Le gouvernement veut sauvegarder cette encaisse disponible, se réserver le moyen d'organiser le futur régime définitif d'importation, encore en suspens. Il croit y réussir grâce à la convention du 30 avril, au décret du 7 mai et à la loi du 9 juillet.

La perte pourrait être compensée jusqu'à concurrence du bénéfice antérieur. Telle serait, sous un régime de liberté économique, la solution inévitable. Le négociant mal engagé, se trouvant pris par la concurrence, subirait la loi mondiale des cours: il passerait sous la toise commune. Son prix particulier serait nivelé. Trop heureux s'il peut amortir sa perte au moyen de ses réserves. On a vu que l'État n'agit pas de la sorte.

Il aurait dû tenir une comptabilité commerciale. Il n'en fit rien, se contentant d'un simple relevé de ses recettes et dépenses, suivant les règles de la comptabilité publique.

Jusqu'au 1er août 1920, les comptes relatifs aux pétroles, avant comme après la création du Commissariat général, furent confondus parmi ceux de la section II du compte du Ravitaillement (1). Les indications que nous en pouvons extraire sont les suivantes :

---

(1) Rapport du contrôleur des dépenses engagées sur l'organisation du Ravitaillement (1919-1920) ds. rapport Leboucq n° 806, p. 140.

« Les dépenses et recettes du service d'exécution du Commis-

SITUATION DU COMPTE SPÉCIAL AU 31 DÉCEMBRE 1918

Actif réalisable.

Débiteurs divers		
Commissariat aux essences (2)	Fr.	36.949.829 17

Passif

Créditeurs divers		
Commissariat aux essences.		89.373.407 84

SITUATION DU MÊME COMPTE AU 30 JUIN 1919.

Actif réalisable.

Débiteurs divers		
Commissariat aux essences.	Fr.	10.332.969 73

Passif.

Créditeurs divers		
Commissariat aux essences.	Fr.	362.500.000 »

Ce qui signifie que le compte spécial avait fait, pour le compte du Commissariat, aux dates du :

		Paiements.	Encaissements.
31 décembre 1918. .	Fr.	36.949.829 17	89.323.407 84
30 juin 1919		10.332.969 73	362.500.000 »

Il résulte des clauses du Consortium, à l'article 3 de la Convention du 29 mars, que celui-ci avait à payer à l'État le

---

sariat aux essences continuent à être imputées à la deuxième section du Compte spécial. Le contrôle des dépenses engagées est assuré en principe par le contrôleur des dépenses engagées du sous-secrétariat du Ravitaillement ; mais en fait celui-ci ne connaît qu'irrégulièrement les contrats passés par le Commissariat et faute de renseignements sur les prix de revient, il ne peut s'assurer que ceux-ci ne sont pas supérieurs aux prix de vente. Son contrôle est donc plus théorique que pratique. » On voit que si la comptabilité privée était inexistante, la comptabilité publique était bien mal assurée.

(2) Le chiffre total du produit s'élève à 1.104.688.750 fr. 44. L'intendance figure dans ce chiffre pour plus de 1.040.000.000 francs

montant des factures établies par celui-ci. Les encaissements se rapportent donc à peu près exclusivement aux cessions faites par l'État au Consortium. Les paiements sont en principe afférents à toutes les dépenses engagées par le service des essences, les frais généraux d'administration exceptés, qui sont couverts directement par le budget. Ces frais se sont élevés :

En 1919	Fr.	137.123
En 1920		560.000
En 1921		544.250

Il a été présenté pour l'exercice 1922 des propositions de dépenses de 337.068 francs.

Mais la situation exacte du compte des pétroles ne ressort aucunement des chiffres relevés au 31 décembre 1918 et au 30 juin 1919. Il apparaît en effet que le service paie infiniment moins qu'il n'encaisse et la raison en est simple. La plus grande partie des marchandises est acquise à crédit et leur prix figure parmi la dette contractée par la France envers l'Amérique et l'Angleterre.

Aussi faut-il renoncer délibérément à tirer au clair l'exacte situation commerciale de l'État pétrolier. Elle ne pourra apparaître qu'au moment du règlement des dettes interalliées, et l'on doute qu'une discrimination sera faite alors dans les paiements français pour connaître quelle part il convient d'en appliquer à chacun des chapitres de dépenses anciennes. C'est pourquoi les données connues du compte spécial des pétroles sont aussi peu instructives que les précédentes.

La loi du 31 juillet 1920, article 70, avait ouvert ce compte : Il devait être crédité « du solde créditeur au 31 juillet 1920 des opérations afférentes aux essences et pétroles, retracées dans la deuxième section du compte spécial du ravitaillement. » A combien ce solde s'élevait-il ? Nous n'avons pas pris soin de le rechercher à la source officielle. Le renseignement est de peu d'intérêt, dès lors qu'il ne doit pas contribuer à éclaircir la situation finale.

Nous avons pourtant une indication qui résulte de la comparaison des soldes créditeurs successifs, rendus publics pour les arrêtés de compte du 31 mars et 30 juin 1921.

Le 31 mars, ce solde était de 74.477.000 francs.

Il atteignait le 30 juin 1.415.043.000 francs.

Dans l'intervalle, au mois de mai, avait été effectué le virement du premier compte au second. Mais ces chiffres n'ont aucune signification. Ils représentent à peu près le montant des ventes faites par le Consortium pour le compte de l'État, les achats restant à régler.

Au demeurant, la gestion d'État se soldera-t-elle par un bénéfice ou par une perte ? On ne saurait le dire. Il est impossible de savoir ce que vaut le chiffre supposé des bénéfices initiaux, puisque le calcul qui en fut fait repose sur une pure évaluation du prix de revient, compté d'après les cours du change à ce moment. Achetant à crédit, l'État n'a même pas pris soin de se conformer à la règle élémentaire de prudence qu'un commerçant n'eût pas manqué de suivre : se couvrir. Il lui est impossible d'établir aucun compte, même provisoire.

***

Quelle conclusion faut-il tirer de cette histoire et quelle moralité ? Nous avons vu se manifester tous les signes d'incapacité que l'État multiplie, dès qu'il prétend se mêler d'affaires. Le spectacle nous était connu. Mais il semble qu'il fut ici particulièrement instructif, par l'effet de l'enthousiasme dont les chefs de l'administration du monopole furent saisis, à la vue des premiers bénéfices escomptés, et qui les conduisit à nous découvrir leur orgueil et leur inexpérience. Et nous sommes ainsi conduits à souligner l'une des causes de l'impuissance industrielle de l'État : sous les institutions sont toujours les hommes et l'incapacité de l'État, c'est d'abord et avant tout l'incapacité des hommes politiques. Elle n'est point médiocre déjà dans leur spécialité, qui est la question de gouvernement. Elle est radicale, lorsqu'il s'agit du mode d'activité qui réclame le plus de prudence, d'énergie et de compétence, l'activité du grand chef d'industrie. Si l'homme qui doit sa première qualité au suffrage universel, a tendance à si mal comprendre celui qui gouverne la production ou

l'échange, c'est qu'il le tient trop souvent, faute d'être éclairé lui-même, pour un épicier.

Les mots ne peuvent suppléer les faits. Cela paraît assez clairement, quand l'homme d'affaires répond à l'homme politique sur les questions de sa compétence. Ce dernier s'étant épanché en considérations ardentes et hâtives: « En quoi, réplique l'autre (1), les achats par l'État permettent-ils à la libre concurrence de s'exercer dans l'intérieur du pays ? En quoi l'État est-il mieux placé que les particuliers pour s'adresser à tous les producteurs grands et petits ? En quoi la fixation d'un prix unique pour toute la France procure-t-elle des économies sur les transports ? Quel avantage y a-t-il pour le pays à ce que l'État obtienne des crédits à long terme ? Où l'État trouve-t-il des crédits à long terme ? »

De tant d'affirmations oratoires, quand on les passe au crible, on voit qu'il ne reste rien. Il ne reste rien non plus des grands projets, éclos dans l'esprit des hommes politiques, gérants de monopoles pendant la guerre, et qui avaient rêvé de les rendre définitifs. La flotte d'État a été liquidée en partie sur chantier, presqu'avant d'avoir navigué. Le Consortium des pétroles a été dissous comme les autres. Si l'État enfin n'a fait que se charger de dettes, l'étatisme du moins a fait faillite dans l'opinion, sous la lumière de l'évidence.

La moralité qui se dégage de tout ceci semble bien être : « Ne point vendre la peau de l'ours... » à moins qu'il ne s'agisse « de la poule aux œufs d'or. »

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DES DÉPENSES ÉCONOMIQUES

La récapitulation des dépenses nettes supportées par le Trésor, de 1914 à 1920 inclusivement, du fait des gestions d'ordre économique dirigées ou contrôlées par l'État dont nous avons fait l'étude, se présente donc comme suit :

(1) Cf. *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1920.

Armement et fabrications de guerre. Fr.	39.715.504.647	»
Transports par chemins de fer	4.317.500.000	»
Postes, télégraphes et téléphones. . . .	1.795.084.385	»
Transports maritimes	2.307.728.106	26
Ravitaillement en denrées alimentaires (jusqu'au 15 août 1921) (y compris la gestion de la flotte du ravitaillement).	6.966.366.735	57
Ravitaillement en charbon (y compris la gestion de la flotte du B. N. C.). . .	x	
Ravitaillement en essences et pétroles :		
Frais d'administration 1919-1920. .	697.123	»
Perte ou bénéfice	x	
Ravitaillement en alcool industriel. . .	x	
	55.102.880.996	83

De ce total convient-il de défalquer le produit de certaines liquidations effectuées par l'État ?

LA LIQUIDATION DES STOCKS

La liquidation a porté sur deux catégories principales de stocks : les stocks français et les stocks américains, sans compter les opérations directement et plus ou moins régulièrement effectuées par divers départements, dont le produit vint aussitôt diminuer la dépense : les crédits nécessaires en ont été réduits d'autant.

STOCKS FRANÇAIS

Le total des cessions sur les stocks français, effectuées entre le 1er janvier 1919 et le 30 septembre 1921,—on s'arrête ici par exception à cette date — s'est élevé à :

Fr.	5.981.713.815	76
Il restait à liquider pour.	836.000.000	»
D'où il résulte que la liquidation doit produire en tout.	6.817.713.815	76

Sur cette somme :

les achats des particuliers représentent.	3.128.869.842 82
les achats des administrations françaises	1.520.386.460 69
les achats des gouvernements étrangers.	1.332.457.512 25

STOCKS AMÉRICAINS

Le prix d'achat stipulé par le contrat du 1er août 1919 est de . . . . . Dollars 400.000.000

Soit au pair . . . . . Fr. . . 2.072.000.000

Des obligations du Trésor français ont été remises au gouvernement américain en couverture de la dette.

Mais la dette ainsi couverte varie suivant les fluctuations du change, et l'intérêt des obligations subit les mêmes fluctuations que le capital.

Au 31 mai 1921, celui-ci s'élevait au change moyen à :

Fr. 4.862.000.000 »

comportant une charge annuelle de . . 243.100.000 »

Telle est la valeur d'achat. Quelle aura donc été la valeur de vente ?

Le total des cessions effectuées du 1er août 1919 au 30 septembre 1921 est de . . . . . Fr. 3.000.341.569 34

Les stocks subsistants ont été traités suivant deux procédés différents :

On a vendu en bloc pour		124.509.103 »
et à la commission pour	625.579.290	
dont il y a lieu de déduire 5 % (minimum de commission)	31.278.960	594.300.330 »
La liquidation doit donc produire en tout.		3.719.151.002 34

représentant un intérêt annuel de 185.957.550 francs.

L'opération se présente ainsi de la façon suivante : au change moyen du 31 mai 1921, l'État supporte à raison des intérêts de la dette une perte annuelle de :

Charge des obligations remises au gouvernement américain . . . . . Fr.	243.100.000	»
moins les intérêts du capital recouvré .	185.957.550	»
	57.142.450	»

Voilà ce que valent les crédits à long terme.

La perte actuelle en capital s'élève à	4.862.000.000	»
moins	3.719.151.002	34
	1.142.848.997	66

***

D'autre part, les cessions de stocks américains se décomposent en :

Achats des particuliers. . . . . Fr.	1.958.309.937	05
Achats des administrations françaises .	1.707.429.196	48
Achats des gouvernements étrangers. .	45.779.887	09

Or les achats des administrations françaises ne constituent pas une rentrée pour le Trésor.

Donc le produit net de la liquidation des stocks est : pour les stocks français de :

Fr.	6.817.713.815	76
	1.520.386.460	»
	5.297.327.355	76

pour les stocks américains de :

Fr.	3.719.151.002	34
	1.715.061.178	20
	2.004.089.824	14

Mais il faut ajouter à ces chiffres le montant des cessions de matériel consenties à des gouvernements étrangers en vertu de la loi du 29 septembre 1917.

A cette occasion, les États cessionnaires avaient effectué déjà les paiements suivants :

A la date du 31 décembre 1918 . .	Fr.	1.243.235.606 61
— 30 juin 1920.		1.083.820.871 »
— 31 mars 1921		356.201.000 »
Ils restaient encore débiteurs de. . . .		4.194.058.000 »
Total des cessions		6.877.315.477 61

Mais dans ce total figurent les sommes reprises ci-dessus parmi les recouvrements de la liquidation des stocks. Il convient donc de les défalquer du total de la liquidation des stocks français, soit :

Fr.	5.297.327.355 76
	1.332.457.512 25
	3.964.869.843 51

des stocks américains, soit :

Fr.	2.004.089.824 14
	45.779.887 09
	1.958.309.937 05

Le total général des recouvrements atteint donc :

Cessions de matériel.	Fr.	6.877.315.477 61
Stocks français		3.964.869.843 51
Stocks américains		1.958.309.937 05
		12.800.495.258 17
Il en faut déduire la perte encourue sur les stocks américains.		1.142.848.997 66
		11.657.646.260 51
Il en faut déduire encore les frais de gestion qui s'élèvent pour les années 1919-1921 :		
Crédits budgétaires du sous-secrétariat.. . .	12.907.079	
Dépenses sur compte spécial, environ. . .	165.000.000	177.907.079 »
		11.479.739.181 51

***

Quant au déficit de la marine marchande, il se réduit du montant des recouvrements qui seront effectués par suite de la cession de la flotte d'État. Le tonnage utile de cette flotte, soit 566.813 tonnes, a été vendu par l'État à la Société des Armateurs français, agissant tant pour elle-même que pour diverses Compagnies de navigation, aux conditions stipulées dans la convention du 23 novembre 1921. Le corps de cette convention a été publié en annexe du rapport de M. Bérenger sur le budget du sous-secrétariat des Ports, marine marchande et pêches pour l'exercice 1922. Le rapporteur estime qu'au prix de vente moyen de 400 francs la tonne, le Trésor recouvrera 226 millions. A ce chiffre, il faut ajouter 40.760.000 francs qu'on espère tirer de la cession de la flotte charbonnière. Restent 213.644 tonnes de navires inutilisables, en particulier de navires en bois et un certain nombre de bâtiments encore en chantier dont on hésite à poursuivre la construction. Ce que peut bien valoir ce déchet, on ne le sait trop.

Le déficit de l'exploitation de la flotte d'État s'abaisserait donc légèrement jusqu'aux environs de 2.040.968.106 fr. 26.

Nous pouvons maintenant établir l'addition définitive des dépenses causées par la guerre de 1914 à 1920.

Soit :

Dépenses militaires et dépenses exceptionnelles de guerre . . . . . Fr.	232.495.506.567
Recouvrements à déduire.	11.746.499.181
	220.749.007.386

Les principaux chefs entre lesquels cette somme se divise sont les suivants :

a) Armée de terre . . .	143.259.664.074
dont pour l'armement.	39.715.504.645
Armée de mer . . .	8.500.937.672
	151.760.601.746

Il faut en déduire le montant des stocks français et des cessions de matériel	10.842.185.326	
Soit . . . . . Fr.		140.918.416.425
b) Services spéciaux destinés à réparer les ruines de guerre (régions libérées, reconstitution industrielle et agricole, pensions), soit		35.545.813.468
c) Transports et communications :		
Chemins de fer, défic.	4.317.500.000	
Comptes spéciaux de restauration de voies ferrées	1.549.547.000	
P. T. T., déficit . . .	1.768.238.965	
Transports maritimes déficit	2.040.968.106	
Soit		9.674.254.071
d) Ravitaillement en denrées alimentaires, soit.		6.906.366.935
e) Ravitaillement en matières premières, soit		x
f) Echange de monnaies, sur comptes spéciaux, bons des régions envahies, monnaies allemandes d'Alsace et Lorraine, soit		3.650.319.000

CHAPITRE IV

L'ÉCONOMIE DE GUERRE ET L'ÉCONOMIE DE PAIX

LES MONOPOLES

Voilà donc réalisé notre dessein : nous avons poussé aussi loin qu'il était possible l'indispensable opération de comptabilité. L'addition est faite et son détail connu.

Et la question se pose : Comment payer ?

Sera-ce en persévérant dans les méthodes de guerre ? Nul n'y songe et l'on s'est hâté d'y renoncer. Mais ici la leçon commence ; l'expérience subie produit un premier résultat : le socialisme est jugé.

Socialisme, étatisme, économie de guerre, toutes ces formes sont parentes. On les crut, à une certaine heure, définitivement établies, tant ce qui existe en fait, impressionne : on oubliait les nécessités de l'état de siège, et la mesure fut dépassée.

Le trait essentiel qui distingue l'économie de guerre résulte de la nature même de la guerre. La solidarité habituelle est rompue entre les nations. Les hostilités atteignant tout l'univers, le blocus est partout effectif. Tous les pays assiégés sont contraints de procéder à une exacte répartition des produits. Car la production devient insuffisante d'autant plus que la consommation, augmentée par les destructions militaires, s'intensifie. On peut discuter le détail des procédés qui furent mis en œuvre ; dans leur ensemble, ils résultèrent d'une conception juste, et jusqu'à un certain point géniale. Avouons que l'idée première ne vint pas de chez nous. Nous avons abouti, sous une pression lente, aux mêmes mesures,

dont une prescience étonnante avait dicté soudain la conception à l'un de nos ennemis. C'est en août 1914, que Rathenau, prévoyant les conséquences que la rupture de l'équilibre économique mondial allait entraîner, traçait le plan de son office des matières premières, et préconisait l'emploi de la statistique, pour ajuster aux besoins à satisfaire la somme exactement inventoriée d'une production déficiente. On procéda par système dans l'autre camp, empiriquement dans celui-ci.

Nous avons vu se développer le système et se *préciser les résultats*. Des notions concrètes se sont dégagées, qui confirment le pressentiment auquel mille symptômes avaient donné l'éveil. Car si l'on a consenti à l'étatisme comme à une nécessité, l'on a reconnu en même temps ses tares : l'économie de guerre, tendant à épargner les matières, entraîne une prodigalité inouïe d'argent. Reconnaître qu'il était nécessaire de soumettre la vie économique, durant cette période, au contrôle le plus sévère, ce n'est pas s'obliger à couvrir les erreurs qui, à partir d'une certaine époque, s'aggravèrent, accroissant les difficultés où nous sommes. Mais c'est se donner le moyen de conclure que l'économie de paix subit de tout autres lois.

Qu'est-ce donc qui caractérise celle-ci ? L'idée en fut longtemps confuse. Quand la guerre fut terminée, l'on commença d'entonner l'hymne à la production. Cet hymne n'était qu'une chanson. Ceux qui l'envoyaient aux échos, trahissaient la faiblesse de leur sens économique. La vérité était ailleurs.

Il ne s'agissait pas simplement de produire. Qu'est-ce donc qui, par exemple, empêche la France d'accroître sa production métallurgique ! En temps de guerre et dans le plus court laps de temps, les usines françaises réussirent à pourvoir d'artillerie et de munitions, non seulement l'armée française, mais pour une part les armées alliées. Elles n'eurent aucune peine à surproduire. Un phénomène bien connu, celui de la surproduction, se présente ici.

En temps de paix, si les nations industrielles ont tendance à surproduire, c'est qu'elles le peuvent faire, sans nullement épuiser leurs forces vives. S'il est vrai de dire qu'il n'y a jamais surproduction véritable, au sens social du mot, puis-

qu'il ne manque jamais de pauvres, souffrant de pénurie, l'encombrement des produits inutilisés est le fait le plus commun qui soit. C'est donc que les facultés de la consommation humaine, naturellement indéfinies, sont limitées de quelque manière. Par quoi donc ? Par les moyens financiers. Dans l'état de perfection technique où se trouve aujourd'hui l'industrie, la difficulté n'est pas de produire, mais de payer.

Ici se fait jour la différence des deux sortes de régimes : celui du temps de guerre et celui de la paix. La statistique prenait hier le pas sur la comptabilité. Les deux méthodes ne répondent pas à la même fin. L'une se contente de supputer les ressources existantes et la force de production disponible ; l'autre vise à déterminer le prix de revient des produits et des services.

Nulle industrie sans capital, nul commerce sans crédit. Du fait que le chiffre d'affaires s'élève pour toute entreprise infiniment au-dessus du capital qu'elle exige, résulte une conséquence essentielle : une certaine proportion doit être observée entre son capital et l'importance de sa production. Sinon la confiance tombe et le crédit disparaît : l'activité productrice s'en réduit d'autant. Aussi le capital mobilier, dont une entreprise, et dont chacune des nations, ces agrégats d'entreprises, a besoin pour faire fructifier ses richesses immobilières avec ses forces de travail, devient-il indisponible suivant la proportion donnée. Si cette proportion est rompue, l'entreprise ou la nation, qui manque de capital, doit recourir pour s'en procurer, à l'emprunt, suivant un taux d'intérêt croissant ; et ses prix de revient s'élèvent. S'il s'agit d'une nation, elle échappe à cette nécessité par l'inflation, qui ruine l'équilibre économique mondial. Aussitôt la même souffrance affecte et bouleverse toutes les puissances industrielles, qu'un siècle d'évolution commune n'a pas fait moins étroitement solidaires que les membres d'un corps physique. Par une suite de réactions successives, les facultés de consommation des unes diminuant, se réduisent les raisons de production des autres, qui cessent à leur tour d'absorber. C'est un état de fièvre générale, que signale le thermomètre monétaire.

Durant la lutte internationale, ce frein, d'ordre financier, mal connu de la plupart, qui arrête automatiquement la production, cesse de fonctionner. L'inflation, c'est le remède artificiel qui, pour maintenir la vie et ses dépenses, remplace la circulation normale à travers le corps tout entier, par une circulation factice en chacun des membres disjoints.

L'on peut, en forçant les lois du crédit, régler d'autorité la répartition et la consommation. Mais pour un temps assez court ! Sitôt la paix rétablie, on sent agir la loi économique. Les problèmes de répartition perdent tout intérêt. Car sous l'action du frein financier, la répartition elle aussi s'opère automatiquement : la consommation s'ajuste aux moyens de paiement.

Alors la question de prix de revient prend le dessus. Elle devient d'autant plus difficile à résoudre, que l'obstacle des changes aggrave davantage l'embouteillage. Quelle solution ? Il en est une. L'obstacle n'est pas insurmontable. Le prix de revient doit s'adapter à son tour à la capacité de paiement.

Celle-ci n'est pas arbitraire. Si le terme lui-même est un objet d'horreur pour les hommes d'État, appelés par une dérision singulière à dénouer les nœuds gordiens économiques et les tranchant par l'épée, la production du moins se prête à la réalité qu'il exprime, et la poursuit inlassablement. L'offre s'attache à la demande, jusqu'au point de la satisfaire, et l'on voit la force économique affronter les résistances sociales, et finalement les réduire . La lutte se poursuit, tant que cette force n'a pas réussi à ressusciter un prix.

Qu'est-ce qu'un prix? C'est le point de jonction de l'offre et de la demande, un certain niveau, où, malgré les multiples diversités des conditions économiques nationales, s'arrête finalement et s'équilibre la valeur marchande internationale des produits. L'échelle des changes ne peut, si larges qu'en soient les intervalles, l'empêcher de s'établir. Le prix de revient est en effet contraint de se soumettre à la longue au prix de vente, et le chef d'industrie se livre au dur travail de réduire le coût des éléments qui s'y incorporent, aussi longtemps qu'il n'y est point parvenu. La rémunération accordée au travail dans les divers pays, ne peut manquer de

subir des oscillations, et dans les pays au change élevé, de s'abaisser, jusqu'à ce que le prix mondial soit atteint et que la concurrence redevienne possible.

Prix de revient et concurrence, tels sont et seront toujours les données essentielles, la loi de la production industrielle. L'exemple qu'ont offert les mines britanniques est à cet égard significatif, et mérite d'être rappelé : la tonne de houille anglaise s'offrait récemment, rendue à Dunkerque, au prix de 70 francs, tandis qu'elle valait 85 sur le carreau de nos mines du Nord. Plus avisés que nos dirigeants n'ont coutume de l'être, les mineurs ont compris d'emblée le sens de ce fait. L'univers donne aujourd'hui ce grand spectacle : le prix de tous les produits tend à se niveler.

Mais ce nivellement ne s'accomplit qu'à la faveur d'une opération universelle, partout minutieusement conduite, qui n'est autre qu'un calcul comptable, l'opération que jamais l'État n'a pu réussir, et qu'il était superflu d'ailleurs, au milieu de circonstances anormales, qu'il réussît.

C'est par le moyen de la comptabilité commerciale et des réductions qu'elle commandera, fût-ce au prix de fortes contraintes, que l'équilibre économique, — on le peut espérer, — se rétablira. Quand les prix variés qui se pratiquent derrière les diverses frontières se seront unifiés en un prix universel moyen, les courants des échanges se rétabliront suivant leurs pentes naturelles, chaque pays écoulant vers les autres le trop plein de certaines richesses qu'il produit spontanément, et peut fournir au moindre prix. Alors commencera d'être résolue cette difficulté que la faiblesse du génie humain, sous l'empire des illusions sommaires, ne fait que renforcer, et le déséquilibre financier s'atténuera peu à peu par la reconstitution au profit des nations appauvries de cette épargne monétaire, sur laquelle seule s'étaie le crédit.

Que signifient ces phénomènes ? L'existence des lois s'y devine. Quelle attitude convient-il donc de prendre, quelle politique suivre ? Il faut reconnaître la force impérieuse de la liberté.

Admettre la liberté, cela signifie qu'on renonce à infléchir les lois naturelles par des lois expresses. La liberté, c'est la

soumission à la nature même. La vanité des interventions politiques est manifeste.

Car, d'espérer que des ministres, chez qui le préjugé le plus vain s'exalte à l'extrême puissance, pourront aplanir, à force de paroles, un obstacle dont ils ne comprennent pas la cause, sauront rétablir l'ordre financier international par un accord international, quelle présomptueuse hypothèse ! On peut affirmer sans audace qu'aucune voix politique autorisée ne s'est encore fait entendre, si ce n'est revendiquant pour tel peuple en particulier la consolidation d'avantages, qui sont la cause même du trouble qu'on prétend guérir.

Aussi faut-il souhaiter que la puissance publique, en quelque pays que ce soit, se garde, autant que possible, de jamais plus intervenir. La moindre intervention serait superflue, deviendrait bientôt néfaste. Les exemples sont sous nos yeux.

N'eût-il pas été préférable d'obliger le consommateur de payer, durant la guerre, les choses à leur juste prix ? Il eût fallu, pour cela, ne point ignorer le sens économique de la valeur. La politique suivie pendant ces dernières années, montre que les Parlements la méconnaissent par principe ; c'est pourquoi ils s'attachent à une idée de spéculation, radicalement fausse : la spéculation illicite n'a aucune base juridique, sans élément de dol, sans tromperie délibérée. Un prix que le consommateur accepte, ne saurait être trompeur. Il n'est pas au pouvoir du marchand d'accroître l'offre des marchandises, si le consommateur ne l'y aide, en consommant moins. Se refuser à reconnaître que la consommation peut être réduite, — et le doit, lorsque la production, lorsque surtout la capacité financière du pays diminue — c'est, par faiblesse politique, condamner le peuple à porter indéfiniment le poids de son actuelle misère, quand un effort énergique l'en sortirait en peu d'années, si ses chefs lui en inspiraient le désir et lui en montraient le moyen.

Si l'on veut que le cours mondial des prix se rétablisse, qu'on laisse jouer librement la concurrence. Qu'on ne la force pas non plus par des mouvements continuels de tarifs. Tout changement de tarifs produit une rupture d'équilibre ; il

faut alors qu'un laps de temps s'écoule avant que celui-ci se rétablisse et l'échange international en est d'autant retardé.

Sans doute la liberté économique, condition de la prospérité universelle, de la prospérité des peuples et de la prospérité privée, est susceptible de restrictions. Il est des circonstances où la conservation politique d'un grand peuple producteur dépend d'un régime de protection douanière modérée, adoucissant à son profit la rigueur de la concurrence. C'est la moindre expression de l'étatisme. Mais le principe n'en est pas changé : aussitôt que l'État sort de son rôle et prête à l'industrie sa force ou sa faiblesse, il pose les conditions de sa propre ruine.

Deux exemples éclatants sont là, qui le prouvent.

Avant la guerre, l'Allemagne pratiquait un étatisme particulier. Respectant les conditions organiques de la production industrielle, elle prêtait à l'industrie ses moyens politiques. Par des mesures savantes, mais artificielles, elle parvenait à utiliser la puissance laborieuse du peuple dans une mesure supérieure à celle que l'équilibre mondial comportait : elle forçait la baisse des prix jusqu'à s'assurer des conditions de concurrence victorieuse. Et sans doute accroissait-elle ainsi, peu à peu, et l'épargne nationale et la capacité de paiement, d'achat et de consommation du peuple allemand. C'était pourtant dans une mesure inférieure à sa capacité de production, fait qui se traduisait par un signe : l'instabilité financière. Une part trop grande du capital germanique était constamment engagée dans les entreprises, immobilisée, et devenait indisponible. Aussi cette nation était-elle entraînée à exagérer sans cesse l'application d'un système de concurrence, qui la rendait odieuse à toutes les autres. Il est hors de doute que cette situation a fortement contribué à la catastrophe de 1914. Une politique plus libérale se fût traduite par un régime financier plus classique, où l'équilibre bancaire eût été considéré comme nécessaire en soi. L'État serait resté dans son rôle.

L'exemple russe n'est pas moins significatif. L'Allemagne, du moins, se contentait de soumettre à une tension excessive l'organisme capitaliste, dont elle connaissait pourtant fort

bien les ressorts. La Russie bolcheviste a prétendu organiser la production et la consommation, indépendamment de tout principe et de toute armature financière.

En procédant ainsi, et croyant réaliser les pressentiments du génie, elle n'a fait que perpétuer en l'exagérant l'économie de guerre, qui attache plus d'importance à la répartition qu'aux prix, sachant que la production peut être forcée presque sans limite et la circulation des produits notablement accélérée. Les bolcheviks ne se rendaient pas compte que ces phénomènes n'ont qu'un temps, et d'ailleurs de quoi se rendaient-ils compte ? Leurs cerveaux étaient pleins de nuées sociales et de préoccupations politiques. D'économie politique, de cette science partout vilipendée par l'ignorance, ils ignoraient le premier mot. Ils avaient foi dans la statistique, une foi simpliste, et considéraient sans nul doute la comptabilité avec un mépris tout philosophique. Quant à la monnaie, instrument de compte, ils croyaient non moins simplement qu'elle ne sert de rien. Ils ne s'étaient point dit que si l'on compte, c'est pour mesurer d'après les moyens qu'on a la satisfaction des besoins qu'on éprouve. Comme les peuples, à cet égard, subissent la même règle que les individus, la conséquence était fatale : la monnaie a eu raison des bolcheviks. Elle a confondu tout le socialisme. La preuve s'est faite que toute intervention de l'État dans l'ordre économique marque le retour à l'économie de guerre. Et de cette preuve, voici l'aveu :

« Cette doctrine du communisme, déclarait Krassine, le 14 janvier 1922 à l'envoyé du *Matin*, a passé d'une manière plus absolue qu'on ne l'aurait supposé dans nos institutions, pour la raison que la Russie nouvelle a été assiégée et attaquée, d'abord par les Allemands, ensuite par les alliés et leurs amis réactionnaires de Russie. *Les nécessités de la guerre nous ont obligés à concentrer tous nos efforts pour produire et à nationaliser toutes nos entreprises...* Dès que nous l'avons pu, nous avons modifié nos institutions. »

Quelle valeur, après cette épreuve, garde le socialisme, Evangile conçu et suivi par des hommes qui, reconnaissant à ses fruits la force créatrice de l'industrie, mais n'en discernant

pas le principe vital, ont voulu conjuguer ces deux idées élémentaires : intérêt général et bénéfices particuliers ? Ce n'était pas là pensée bien construite, mais pure idéologie, ce qui, au mauvais sens, veut dire hypothèses sans justes idées. Voilà ce que signifie la phrase : convertir les monopoles privés en monopoles publics. Ces mots sont privés de sens. La concentration industrielle, clef de voûte du marxisme, est le dernier terme possible mais non certain, assigné au développement d'un organisme que l'intelligence humaine, fortement spécialisée dans ses modes d'appréhension de la réalité, sûre de ses moyens pratiques et consciente du mouvement qui la porte au but, agrandit sans cesse dans les limites du cadre mondial. Le monopole public, c'est une écorce desséchée, sous laquelle s'abritent les esprits les moins curieux des grandes interférences économiques et politiques, protégés qu'ils sont contre les bourrasques.

Il est temps de revenir à la pratique sévère de l'économie de paix, qui n'est possible qu'au juste prix. Car la question reste posée : comment payer le solde de la guerre ?

LES MONOPOLES

Sera-ce au moyen des monopoles anciens ? Examinons donc de plus près la valeur économique des monopoles.

Il est inadmissible assurément qu'au fort d'une époque industrielle, une exploitation industrielle fonctionne, sans pouvoir calculer son prix de revient. L'État ne le pourra jamais, ne s'y voyant pas contraint par le risque de la faillite. Il y aura toujours confusion entre l'ensemble de ses ressources et ses budgets spéciaux.

Les monopoles fiscaux fournissent un nouvel exemple du défaut de comptabilité propre aux entreprises publiques. La méthode qui sert à calculer leur rendement n'a rien de commun avec celle dont une affaire privée est obligée d'user, par la loi économique et par la loi positive.

Cette méthode est rudimentaire. Elle consiste à dresser

un compte d'exploitation où les dépenses et les recettes sont mises en balance. C'est le premier jalon d'une comptabilité commerciale quant à la forme, mais non quant au fond. Celle-ci converge vers le prix de revient, son but unique, et le compte d'exploitation est un des instruments qui permettent de le mesurer : il indique le prix de revient brut. Il n'en est aucunement ainsi en ce qui concerne les comptes des manufactures de l'État, pour cette raison fort simple que le prix de vente, étant fixé par décret ou loi, n'a aucune relation ferme avec le coût de production. Les deux prix n'évoluent pas en même temps. Une marge arbitraire est maintenue entre eux, qui assure un bénéfice au fisc, mais ne garantit d'aucune manière l'observation d'une stricte économie dans l'élaboration des produits. La certitude du bénéfice dispense de bien gérer l'affaire, qui peut, au milieu d'un coulage général, revêtir l'aspect le plus sordide.

Si l'on veut saisir le système de gestion par l'État à son plus haut point de perfection, c'est dans les comptes des manufactures de l'État qu'il convient de l'observer. Mais par une circonstance, elle seule assez caractéristique, ces comptes n'ont plus été produits depuis l'année 1913. Ces exploitations sont à ce point serves de l'énorme machine administrative, dans laquelle elles s'emboîtent, qu'il fut matériellement impossible pendant toute la guerre de dresser la situation annuelle qui répond au bilan des sociétés privées. Pourtant l'on ne sache pas que celles-ci se soient vues dispensées depuis 1914 de présenter leurs comptes.

Contentons-nous donc des données relatives à l'année 1913. Un premier fait apparaît. A la différence du bilan, la situation n'est pas un guide pour la direction ; c'est un compte rendu d'exploitation, destiné à éclairer le ministre des Finances et le Parlement sur le rendement fiscal du monopole. La direction, en effet, n'est point autonome. Le directeur n'est qu'un commis qui administre, non pas un chef qui gouverne : la détermination des prix n'est pas son fait. Son rôle est de tirer le moins mauvais parti de conditions qu'il ne lui appartient pas de régler. L'on se souvient ici que le beau temps des monopoles fut en France celui du pouvoir absolu, et

l'on s'explique le caractère que, depuis Napoléon, le monopole des tabacs, modèle des monopoles fiscaux, a toujours gardé.

Le compte rendu de l'exploitation des monopoles des tabacs et des allumettes, tel qu'il paraissait avant la guerre dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des Finances, renfermait les renseignements statistiques les plus détaillés sur les quantités de matières vendues et leurs prix par rapport à l'année précédente, sur les départements gros consommateurs, sur le nombre des planteurs et des hectares cultivés, sur le nombre de manufactures et de magasins, et surtout sur l'effectif du personnel et sa rétribution. Mais si l'on dégage de la masse de ces chiffres enchevêtrés les éléments proprement comptables, voici ce qu'on trouve :

1913. Tabacs.

Recettes.

Vente des tabacs fabriqués	Fr.	541.564.881 68
Vente de la nicotine		250.993 77
Vente de débris pour l'exportation. . .		155.917 70
Vente de tabacs en feuilles, etc. . . .		1.958 40
Recettes diverses		3.100.288 44
Total		545.074.039 99

Dépenses.

Frais de régie.	Fr.	110.969.636 70
Dépenses des Contributions indirectes .		2.818.566 99
Pensions civiles, etc.		1.403.503 98
Restitutions et non-valeurs.		190 06
Exercices clos		1.040 35
Total		115.192.938 08

Capital de la régie (tabacs, bâtiments, machines, etc.)

Au 31 décembre 1913.	Fr.	169.029.336 25
Au 31 décembre 1912.		162.572.328 32
Plus-value.		6.457.007 93

D'où *bénéfice.*

Recettes. . . . . Fr.		545.074.039 99
Dépenses		115.192.938 08
Différence.		429.881.101 91
Plus-value du capital		6.457.007 93
		436.338.109 84
Plus créances arriérées frappées de déchéance	2.163 88	
Moins décharge d'un produit, etc., etc.	11 50	
	2.152 38	2.152 38
		436.340.262 22

Coefficient d'exploitation : 21 %.

Est-il exagéré de dire que ce chef-d'œuvre de la comptabilité industrielle d'État n'a rien de commun avec le moindre produit de la comptabilité industrielle privée ?

Dépenses et recettes sont ici sans nul rapport, les prix de vente étant, comme au temps de la gabelle, imposés et protégés par une administration militaire, auxiliaire de celle des manufactures. Les méthodes comptables se perfectionnent chez les particuliers, elles demeurent immuables aux mains de l'État. Le tableau des dépenses est présenté conformément à la classification budgétaire : les frais généraux d'exploitation sont inconnus ; ni l'intérêt du capital ni l'amortissement ne sont comptés. L'évaluation du capital de la régie n'a qu'un sens purement platonique : en quoi celle-ci est-elle comptable vis-à-vis du Trésor d'un actif immobilisé dont elle use gratuitement ? A mesure que ce capital s'use, il est reconstitué à l'aide de crédits nouveaux.

Plus précis dans le détail, le compte des manufactures est aussi rudimentaire qu'un compte de gestion par l'État peut l'être. Encore sait-on à quoi s'en tenir, quant au rendement des tabacs et des allumettes ; nous-mêmes avons obtenu les chiffres globaux de recettes et dépenses provisoirement arrêtés, en ce qui les concerne, pour les années 1915 et sui-

vantes,et prévus pour 1921 et 1922. Quant aux poudres, on connaît seulement le montant des cessions du service des poudres, qui en assure la fabrication, à l'administration des contributions directes qui procède à leur vente. Il est impossible de dégager parmi les dépenses du service de fabrication celles qui se rapportent aux poudres commerciales. Aussi le rendement du monopole est-il inconnu. Le *Bulletin de statistique* nous apprend qu'en 1911, il a été vendu pour 22 millions 524.724 francs de poudres à feu et explosifs contre 20.082.143 francs en 1910. En 1913, le monopole a rapporté 24.629.000 francs.

Le tableau suivant résume l'exploitation des manufactures depuis 1914. On voit que le coefficient d'exploitation a été s'élevant sans cesse jusqu'en 1920, et si quelque diminution s'observe ensuite, c'est peut-être à cause de prévisions toujours optimistes. Ces résultats ne nous surprennent pas. Ils confirment les leçons que nous avions tirées de l'examen de la gestion postale pendant le même temps, et compte tenu du fait que le coefficient est abaissé ici par suite du caractère fiscal de ces deux monopoles, ils apparaissent presque équivalents. Ici comme là-bas les relèvements de tarifs n'ont guère permis que de suivre péniblement le relèvement des frais. Mais le rendement ne s'en est pas amélioré.

Ces difficultés étaient inévitables. La direction des manufactures manquait des moyens nécessaires pour y faire face ; l'unique moyen, ç'eût été la liberté complète dans la fixation des prix. Pourquoi faut-il que fatalement l'entreprise d'État périclite, aussitôt qu'il se produit des sautes de vent économiques, tandis que l'on observe partout une intense circulation d'argent ? Il n'est pas difficile de le discerner. Les manufactures sont soumises dans leur gestion à toutes les contingences politiques. Elles suivent la spéculation, mais n'en profitent pas. Espérer qu'avant de longues années, elles recommenceront de produire un rendement normal, ce serait s'abuser.

TABLEAU A

	Tabacs		
	Recettes	Dépenses	Coeff.
1914	529.349.000	109.271.000	20
1915	533.593.000	130.659.000	24
1916	591.243.000	161.710.000	27
1917	692.702.000	229.038.000	33
1918	683.046.000	317.390.000	46
1919	951.132.000	411.368.000	43
1920	1.450.885.000	638.172.000	44
1921 ..... (prévisions)	1.534.000.000	592.713.000	38
1922 ..... (prévisions)	1.643.556.000	552.484.000	34

	Allumettes		
	Recettes	Dépenses	Coeff.
1914	40.961.000	11.469.200	27
1915	44.811.900	18.234.800	40
1916	49.560.700	21.188.200	42
1917	54.780.300	22.268.900	40
1918	64.529.000	28.096.000	43
1919	86.921.000	41.875.700	47
1920	105.215.300	48.649.000	45
1921 ..... (prévisions)	105.000.000	54.000.000	51
1922 ..... (prévisions)	115.866.000	48.672.000	41

	Poudres		
	Recettes	Prix de cessions	Coeff.
1914	12.333.000 (1)		
1915	3.091.000 (1)	6.066.700	196
1916	9.461.000 (1)	3.000.000	31
1917	14.195.000 (1)	3.600.000	25
1918	13.524.000 (2)	4.000.000	29
1919	20.368.000 (2)	12.000.000	58
1920	36.915.000 (2)	30.000.000	81

	Journaux officiels		
	Recettes	Dépenses	Coeff.
1914		1.594.320	229
1916	2.463.660	5.653.559	155
1919	3.530.500	5.504.020	139
1920	4.927.700	6.862.000	
1921		9.031.800	

(1) Recouvrement au 31 décembre de l'exercice.
(2) Y compris les droits constatés de la 2e année.

TABLEAU B.

Résultats de l'exploitation des Chemins de fer de l'Etat (1913-1920). (a)

DÉSIGNATION	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Recettes d'exploitation.	324.3	297	317	379.5	380.9	457.9	832.1	914
Dépenses d'exploit	276.9	266.5	298	364.6	418.2	514	765.2	11.436
Produit net	47.2	40.5	19	14.9	—37.4	—56	65.8	—521
Charges du capital	131.4	136,5	145	147.6	154.4	170.2	175.9	206
Déficit	84	96	126	132.7	191.8	226.2	109.1	727
Crédits alloués pour insuffisances ;								
Loi de finances	84.9	113.5	151	173	244	220	290	514.7
Crédits supplémentaires	»	»	»	»	»	22.8	45.3	220.1(1)
Total	84.9	113.5	151	173	244	244.8	335.3	734.8
Coefficient d'exploitation	85.4%	86.4%	94%	96%	109.8%	112.2%	113.9%	157%

(1) Demandés par cahier collectif du 18 décembre 1920, n° 1869.

(a) Rapport Jeanneney sur le budjet annexe des Chemins de Fer de l'Etat, exercice 1921, n° 179, Sénat, p. 6.

TABLEAU C

Coefficients comparés de l'exploitation des Chemins de fer d'après le rapport Dutreil n° 2202, Chambre des Députés, 1921.

	Nord	Est	Lyon	Orléans	Midi	Etat
1914....	72.3	73	61	64.2	60.3	86.4
1915....	68	69.2	55	61.4	59.4	94
1916....	66.4	64	63	64	69.1	96
1917....	64.7	67.1	70	66.3	70.9	109.8
1918....	72.7	74.4	80	77.6	81.4	112.2
1919....	128.3	91	107	100.4	113.9	92 (1)
1920....	133.3	120.1	113	138.8	124.2	157

La guerre n'a fait en somme qu'accentuer un phénomène dont la vérité est constante. Avant 1914 déjà, des chiffres avaient été produits, démontrant l'infériorité de l'État directeur d'entreprises. Les preuves étaient si concluantes que ses partisans n'avaient pu s'y soustraire : ils avaient tenté de sortir de difficulté, soit en justifiant l'étatisme pour des raisons non économiques, soit en attribuant à la méthode suivie l'échec éprouvé.

Nous ne pouvons reproduire ici les arguments de fait qui furent apportés alors pour démontrer le mauvais rendement des gestions publiques. Il nous suffira de rappeler les conséquences financières du rachat de l'Ouest, qui opposèrent le plus radical démenti aux superficielles espérances dont ses promoteurs avaient répandu l'illusion. « Dans les cinq ans qui précédèrent le rachat (2), 1904-1908, les recettes brutes s'étaient élevées peu à peu de 185 à 205 millions. Durant les cinq années suivantes, 1909-1913, les recettes brutes s'élevèrent de 212.500.000 à 242.500.000 francs, ce qui représente un

(1) Charges allégées par suite d'un remboursement exceptionnel.

(2) *Acworth, Historical Sketch of State railway ownership*, p. 32 et sqq. On trouvera dans ce volume le résumé le plus précis de la nationalisation des chemins de fer en divers pays.

pourcentage d'augmentation légèrement supérieur. Durant les cinq années antérieures au rachat, les dépenses d'exploitation passèrent de 104.000.000 à 142.000.000, ce dernier chiffre se trouvant grossi malencontreusement du fait que la démoralisation s'empara du personnel dès le moment où la Chambre eût voté le rachat. L'année qui suivit celui-ci, les dépenses d'exploitation furent de 150 millions, l'année suivante, de 175 millions et l'année d'après de 197 millions. En 1912, elles avaient atteint 210 millions pour retomber à 207.500.000 francs en 1913. En d'autres termes, pour obtenir un produit brut supérieur de 31 %, il avait fallu augmenter les dépenses de 100 %. Le produit net n'avait jamais été inférieur à 67 millions dans la plus mauvaise année de la gestion privée. Il tomba à 25 millions. Le coefficient d'exploitation, qui s'était élevé de 56.4 à 67.8 entre les mains de la Compagnie, fut pendant les cinq années suivantes : 72.7, 79.9, 87, 89.4 et 85.2. Il faut ici faire une réserve. Le coefficient d'exploitation s'était élevé sur tous les réseaux français d'une période à l'autre. La moyenne pour les cinq autres grandes Compagnies était de 50.3 en 1905 et 1906, et fut de 58.4 en 1912 et 1913. Mais une augmentation de 50.3 à 58.4 est une chose ; une augmentation de 56.4 à 89.4 en est une autre. »

Ces constatations fâcheuses avaient éveillé en France une vive inquiétude. On ne se faisait d'illusion sur l'excellence de la direction étatiste que dans les milieux où l'on trouvait à s'en faire un intérêt électoral. Là même, on était obligé d'entendre les reproches venus d'ailleurs. La tactique adoptée par les défenseurs du monopole se marque très exactement dans ces paroles de M. Debierre au Congrès de Nantes en 1909 : « L'outillage industriel de nos arsenaux n'est pas à la hauteur des besoins de la grande industrie moderne. Est-ce la faute du système ? La direction et la responsabilité qui devraient être sur place, sont placées à la bureaucratie de la rue Royale. Est-ce la faute du système ? Le rendement de la main-d'œuvre ouvrière y est insuffisant ; la moitié des ouvriers ne travaillent pas. Est-ce la faute du système ? Est-ce que cela donne la reuve que les industries d'État

doivent fatalement rester inférieures aux entreprises privées ? » Et l'orateur ajoutait : « Non, si dans les entreprises d'État : chemins de fer, arsenaux, etc., on savait choisir la direction parmi les compétences ; si l'on voulait assurer la surveillance intelligente et sévère en même temps que l'autorité et la responsabilité des chefs de l'entreprise ; si l'on intéressait les ouvriers dans l'affaire en leur donnant un salaire de base et une prime de production, de façon à faire d'eux de véritables associés, les entreprises d'État, les régies communales directes ne seraient pas industriellement inférieures aux entreprises privées. Non pas que tous les bénéfices qu'elles pourraient rendre s'en allassent tomber dans le gouffre du budget général. Non, les entreprises d'État, si on les veut prospères, devront être autonomes, avoir leur budget personnel de recettes et de dépenses, de façon qu'une grosse part tout au moins de leurs bénéfices, servent à l'amélioration des rouages du service et de la situation du personnel. » Et le même personnage concluait : « Devant les difficultés financières de l'heure présente, la politique des monopoles publics apparaîtra bientôt comme nécessaire à ceux-là mêmes qui sont le plus hostiles au système. Bientôt l'obligation s'imposera à l'État de se conduire comme un industriel actif et avisé, comme un bon et honnête commerçant, capable en même temps de « pondre » les ressources nécessaires à l'œuvre des réformes et des assurances sociales et d'améliorer les conditions d'existence des citoyens ».

Les difficultés financières sont plus que jamais pressantes, mais la tendance des esprits a quelque peu changé. Cependant les termes du réquisitoire indirect prononcé par M. Debierre ont gardé une actualité si singulière et résument si bien la question, qu'on s'en serait voulu d'y rien changer. Recueillons l'aveu : la direction des entreprises d'État serait donc incompétente et irresponsable, l'outillage mauvais et désuet, le rendement médiocre, la discipline relâchée. Nous serons moins sévères, en rejetant sur le système ce dont ses partisans se plaisaient à accuser les hommes. N'a-t-on pas constaté que souvent des chefs de haute compétence, impuissants à réformer les abus de l'État qu'ils avaient servi, s'étaient trouvés dignes

d'occuper dans l'industrie les plus grandes places et plus capables que personne d'y réussir ?

C'est bien l'incompatibilité des méthodes politiques et administratives et de l'activité économique qui se trouve ici en cause. Le moment est venu de prononcer un jugement d'ensemble.

***

Dans toute cette étude que nous avons tenté de faire exacte et minutieuse, évitant avec soin le faits-divers et l'anecdote, c'est surtout l'incapacité de l'État à compter que nous avons fait ressortir. C'est là le signe caractéristique, le point vif. Les déductions suivent d'elles-mêmes.

Le défaut de comptabilité descriptive des opérations, trahit le défaut de direction effective .A quoi bon se rendre compte, lorsqu'on ne peut rien modifier ? Le défaut de direction tient-il à l'imperfection des méthodes administratives ? Mais non, il tient à la nature. Le moteur spirituel, qui actionne l'entreprise privée, la volonté du succès, manque ici.

Essayons décidément de faire comprendre de quoi est faite, en son essence, une entreprise. Remontons jusqu'à sa cause initiale. Ses formes, son organisation particulière n'en sont pas l'élément fondamental. Il se peut que la théorie dégage de l'ensemble des types d'organisation collective le type spécial de l'organisation industrielle, et lui prête une forme abstraite et schématique. Il en est ici comme de l'histoire naturelle, où l'observation permet de discerner les traits communs des genres et des espèces, de les classer, puis de définir ces genres et ces espèces mêmes, comme s'ils étaient doués d'une existence concrète. La science naturelle n'atteint pas le principe, qui fait que les formes vivent. La description la plus scientifique des formes économiques n'atteint non plus que l'écorce fragile sous laquelle se meut la vie. L'organisation n'est jamais qu'un effet ; l'important est de saisir la cause.

Cette cause, c'est l'énergie spirituelle. Rien ne se crée dans l'ordre économique qui ne procède d'un esprit. Le moteur d'une entreprise ne peut être en dernière analyse qu'une

personne morale ou physique. Non pas nécessairement un individu, mais une volonté si nettement consciente que, même collective, elle soit vive et précise comme une volonté individuelle. Nulle volonté n'est douée de cette vigueur qui ne soit portée à désirer et à poursuivre un but unique. Les actions fortes sont conduites par les passions déterminées.

Quel est donc le sentiment qui féconde l'entreprise ? Il faut le dire nettement sans fausse pudeur humanitaire : c'est le désir du bénéfice, la soif du lucre. D'autres sentiments, d'une valeur morale plus relevée, peuvent déterminer des activités plus hautes ; tel l'amour de la science. Mais ceux-ci ne produiront jamais l'aptitude à « gagner de l'argent. » Cette aptitude est pourtant nécessaire. L'humanité ne subsiste que grâce à cet instinct du profit, qui possède la plupart des hommes. Car il leur faut gagner leur pain à la sueur de leurs fronts. Il se rencontre çà et là dans la foule quelques rares esprits, que l'aptitude intellectuelle, en absorbant leurs forces d'attention, rend inaptes à la concurrence sur le marché de la vie. Il arrive aussi qu'un sentiment d'indignation les saisisse, lorsqu'ils voient les plus médiocres êtres prendre sur eux l'avantage, qu'assure la fortune gagnée. Mais cette révolte, qui les porte, si leur âme est faible, à donner des armes à l'envie populaire, ne résiste pas aux longues leçons de l'expérience économique, plus riche d'enseignement philosophique que mainte philosophie formelle. Il faut que le peuple mange et la pensée n'est pas un aliment. Une pensée ne prend valeur économique qu'à travers l'esprit de l'homme pour qui la fortune est le premier des biens et qui s'empare de toutes les ressources accessibles : capitaux, inventions techniques, machines et forces de travail, comme de moyens pour y atteindre. Cet homme-là, s'il est servi par assez d'intelligence, sera l'organisateur né. Les formes d'organisation, qui sont contingentes, se modèleront sur sa pensée, comme sur la matrice première. Toute organisation qui n'évolue pas, est morte.

C'est l'ardeur à conquérir les suprématies diverses que confère la toute puissante richesse, qui a déterminé le régime capitaliste, dans son type actuel. La cellule mère de l'orga-

nisme s'est formée par l'accouplement de ces deux forces spontanées : l'énergie créatrice et l'épargne passive. Quand l'instinct, médiocre et patient, a su amasser de nouvelles réserves dans la fourmilière, l'esprit ingénieux s'en saisit et en fait des outils. Des affaires naissent ou bien s'accroissent.

Le type des entreprises collectives répond à ce processus initial. Elles comportent un chef et des associés, également intéressés au succès de l'œuvre commune. De l'extrême simplicité du but résulte une convergence parfaite des efforts, une répartition juste et logique des fonctions. Il s'agit de faire fructifier le capital, en le ménageant. Les capitalistes sont là, pour surveiller l'emploi fait de leur bien, de leur force thésaurisée ; leur présence aux Conseils d'administration se justifie ainsi. A défaut de leur épargne, il n'y aurait pas d'entreprise; et l'épargne est libre, échappe à toute astreinte extérieure. L'individu est seul maître de se contraindre. Sous réserve de ce contrôle, le chef, qui prête à l'affaire ses vertus créatrices, lui aussi, est libre de réaliser ses vues. Son succès ne dépend que de son génie : il est des génies lucratifs.

On comprend que la prospérité matérielle puisse, dans ces conditions, s'épanouir. Le XIXe siècle, qui inventa le système, a été marqué par le plus magnifique développement de richesses que l'histoire mentionne, et par le progrès le plus sensible du sort des masses. Il se peut que le XXe voie le début d'une évolution régressive. Il apparaît, nous le verrons, maints indices de cette décadence. Encore est-il bon que l'humanité ait assez d'esprit pour savoir où elle va.

La cause première du succès capitaliste étant donnée, toute l'organisation commerciale sort de là comme un simple effet. La division des services s'accomplit d'elle-même, avec cette rigueur apparente qui donne aux formes la netteté d'un type permanent. Les services industriels ou techniques qui fabriquent, les services commerciaux qui spéculent et les services comptables qui chiffrent, se dégagent les uns des autres et se spécialisent dans leur fonction, sans perdre leur unité organique. Le service comptable en particulier perçoit les moindres actes accomplis par les autres services, qui se traduisent par un mouvement des valeurs. Tout cela donne

une mesure parfaite de concentration et d'autonomie, qui confère à l'entreprise la souplesse nécessaire à sa pleine activité.

De là résultent aussi l'ordre et la discipline. Il n'est pas d'ordre sans succès, point de discipline au sein du désordre. Le personnel que l'affaire emploie, discerne à merveille son état de santé et se conduit en conséquence. Car il ne faut pas confondre les divers mouvements qui l'agitent, comme s'ils procédaient d'une seule impulsion. Liberté a été reconnue aux travailleurs de défendre, et au besoin de conquérir leur part de profits. Ce droit est parfaitement salutaire. Une affaire privée, soumise à l'impulsion de son chef et à la fois aux revendications de son personnel, qu'exalte ou modère le sentiment de prospérité ou de dépression économique, est d'autant plus active. Malgré l'apparence, la solidarité règne et nul ne la méconnaît : elle se trahit par un certain orgueil, marque du bon ouvrier (1). Elle se fait sentir également par les temps de crise, et l'on doit admirer la sagesse qui dicte parfois à de puissants corps syndicaux, tel aujourd'hui celui des mineurs, les concessions qu'ils savent qu'impose la nécessité commerciale.

Tous ces caractères s'opposent trait pour trait à ceux de l'entreprise d'État. La première est active et robuste : celle-ci au contraire est passive et inorganique.

Le moteur manque : l'énergie individuelle, exaltée par la volonté de vaincre et d'atteindre, avec la fortune, le premier rang. A des directeurs qui sont des commis ne s'opposent jamais d'adversaires. La concurrence, par principe, est supprimée ; une assurance prise contre la faillite.

Ainsi nul n'est directement intéressé au succès. Pas d'actionnaires ; les parlementaires qui les remplacent, au lieu de pousser à l'économie, poussent à la dépense. Les

(1) Le bon ouvrier n'est pas nécessairement le briseur de grèves. Sa conscience professionnelle ne l'empêche pas, et c'est à raison, de se débattre pour triompher des résistances que peut dicter la seule avarice,et fixer le juste prix de son salaire.Car il s'agit d'un prix. Peu importe le mode de rétribution ; ce n'est qu'une modalité superficielle. Les gens qui croient en la participation aux bénéfices sont plus souvent des théoriciens que des hommes de peine : ils prennent la formepour le fond.

Républiques ont toujours produit les clientèles, qui se rémunèrent aux frais du peuple entier, nulle fortune privée n'y pouvant suffire.

D'ailleurs le but de l'entreprise, son but final, n'est pas d'ordre économique, il est d'ordre social. On a trouvé plus haut des citations explicites. Le principe même du progrès, que manifestent la division de plus en plus exacte des fonctions et l'intégration croissante des parties, est ainsi méconnu. Dévie de son but la direction d'une affaire qui travaille, non pour réaliser sa fin exclusive, qui est de gagner, mais pour subventionner la politique d'assurances mutuelles entre électeurs et élus, dite : politique des assurances sociales.

La discipline, sous la froide présidence d'une direction désintéressée, qu'assiste un conseil distrait, ne peut que faire défaut dans un tel organisme. Suffisante dans les administrations publiques ordinaires, soustraites à la lutte pour la vie, loi du travail, et qui mollement liquident les affaires de l'État, la règle administrative, procédant de la discipline militaire, mais relâchée, est incompatible avec le commerce. La discipline des intérêts privés n'est pas seulement consentie, mais volontaire. C'est l'ordonnance qu'on maintient en sa propre personne. Le fonctionnaire est un salarié travaillant presque à la journée.

Qui n'a jamais connu que ce mode de rétribution, n'en conçoit pas d'autre et mesure la valeur du travail au seul étalon du temps. C'est le procédé de l'école et du bureau, qui sert aussi pour les humbles tâches de l'usine. La présence est seule exigée, seule exigible. Mais le travail moteur est fait d'idées actives. Les esprits doués poursuivent leur œuvre intellectuelle sans nulle relâche ; l'heureuse résolution peut surgir, loin de tout appareil bureaucratique. L'indifférence est le propre du fonctionnarisme qui oblige à un labeur fixe : l'intelligence, l'homme même, y sont au râtelier.

De ces causes initiales procèdent les méthodes administratives, non moins naturelles dans l'État que ne le sont dans les affaires les méthodes commerciales. Comment l'État manquerait-il d'étendre à tout ce qu'il touche les coutumes qui, depuis des siècles, lui sont propres? Elles sont inhérentes

à sa constitution traditionnelle. Il existe un droit administratif. Ce droit peut-il s'accorder au sein des gestions d'État avec le droit commercial ? L'expérience prodigue les preuves du contraire. Il existe un droit financier d'État, s'appliquant aux finances publiques ; il n'a rien de commun avec le droit financier privé. En vérité, le droit public et le droit privé se distinguent l'un de l'autre, partout où des relations juridiques peuvent naître. De ce constant parallélisme, il faut conclure que l'État et les personnes n'ont pas suivi la même évolution, et diffèrent donc par leur nature. Si l'État exploite irrationnellement ses entreprises, c'est qu'il est obligé, par sa loi propre, de faire table rase de l'expérience commerciale : c'est pourquoi les dévouements individuels s'anéantissent en lui, dont la fin n'est pas sa fin même, à savoir le gouvernement.

Nous nous acheminons ainsi vers une conclusion qui sort peu à peu de tous les faits ici relevés et groupés. Régner est le fait de l'État. Mais c'est le fait des individus que de travailler et de produire. Dès lors que cette distinction est faite, l'on est conduit à admettre la séparation des deux règnes : le politique et l'économique, qui peuvent bien n'être pas indépendants, mais ne peuvent non plus sans dommage être confondus. L'étatisme, qui les confond, ne paralyse pas seulement la production des richesses, en stérilisant la volonté d'effort, mais il corrompt peu à peu l'État tout entier et démoralise l'opinion.

La guerre encore en a fait la preuve.

***

Ces années furent littéralement fleuries de scandales. La seule collection des rapports parlementaires, dictés par le souci de la vertu républicaine et par les haines de parti, que ces scandales ont provoqués, compose une ample littérature, et les discours, qui leur ont fait suite et les redoublent, un vaste champ d'éloquence. Il convenait d'y aller voir. Ces épisodes jamais bien éclaircis furent, aux mains des hommes à qui leurs seuls profits, ne ralentissant pas leur course à gauche, semblent bien acquis, l'arme la plus rude contre l'organisation écono-

mique présente. Mais à la faveur de quelles circonstances ces scandales, bien ou mal fondés, ont-ils pu se produire ? Ils sont tous nés des collusions que seule l'ingérence de l'État dans les affaires rend possibles, et dont le régime normal, sous l'effort de la concurrence, les purge tout naturellement. Tout ce déballage de sordides histoires, dont la Chambre a parfois écouté le récit jusqu'à des heures avancées de la nuit, fut l'avant-goût du genre de curiosités que l'institution socialiste permettrait d'exciter largement et de satisfaire ; tout ce qu'on sait de la Russie, ce qu'on se rappelle du Directoire, ce que notre propre expérience désigne comme l'accompagnement forcé des temps de guerre, confirme l'impression ressentie.

Il serait inopportun de descendre ici dans le détail. Bornons-nous donc à une vue d'ensemble. Ayant sous la main les rapports, l'on distingue dans les campagnes déchaînées deux périodes : la première s'ouvre en 1917. M. Victor Boret dépose alors son gros rapport sur les marchés de farines conclus depuis le début de la guerre, en particulier les marchés Baumann et Collin. Ce document contient quelques traits typiques sur les pratiques commerciales de l'Intendance et vaut à ce titre d'être lu. Quant aux raisons qui déterminèrent certains fonctionnaires à confier aux Moulins de Corbeil l'exécution des marchés, que les autres négociants en grains de la place de Paris s'étaient entendus pour céder à l'État au prix qu'il lui plairait de fixer, ces raisons restent obscures. Puis c'est M. Mistral, député, MM. Perchot et Milan, sénateurs, qui supputent avec soin les bénéfices réalisés par certains fabricants d'armes. Ces bénéfices, on sait qu'ils furent élevés, on sait aussi que la loi sur les bénéfices de guerre, étendant son juste niveau, les a retranchés au profit de l'État jusqu'à concurrence de 80 %. De manœuvres suspectes, on n'en distingue aucune. Seule la loi économique a joué, qui faisait monter les prix, d'autant plus que le pouvoir se montrait plus prodigue, et la loi positive a corrigé l'effet de l'autre loi. Mais l'étatisme n'était pas encore dans son plein.

Il se développa l'année suivante, et qu'aperçoit-on ? Les scandales se multiplient, à tel point qu'une Commission des marchés de la guerre peut être nommée et la Chambre pré-

tendre à concurrencer les tribunaux. Mais en quel département les manœuvres les plus significatives semblent-elles s'être produites ? en celui du Ravitaillement, l'un de ceux qui, circonstance notable, pratiquent la gestion directe. Nous l'avons dit : le sort fut ironique, qui permit que les scandales de la guerre servissent d'armes aux socialistes, sans que personne prît garde qu'ils fournissaient contre eux une arme encore meilleure ; la vertueuse naïveté de leurs adversaires les servit en cette rencontre, chacun s'ingéniant à répudier des actes, qui hors du régime étatiste se conçoivent à peine.

Ce régime, si l'on tente de se le représenter, tel qu'il est et fonctionne, confond la puissance publique et l'intérêt privé. Car l'État, dès lors qu'il commerce et produit, est entre deux risques : ou le vice de l'incompétence, s'il s'en remet aux fonctionnaires ou, s'il s'aide de gens de métier, le danger de collusion. Assurément, les services de guerre ont pataugé dans le désordre financier : mais les résultats matériels, sauf pour la marine marchande, furent à peu près satisfaisants ; des commerçants, souvent pleins d'un dévouement que la guerre seule expliquait et la volonté de vaincre, mettaient leur expérience au service de l'État. Mais quels résultats, si les gens de bureau, si l'Intendance, qui ignorait jusqu'à la pratique des dépôts en banque, avaient dû s'en tirer sans concours ?

Il n'en est pas moins dangereux pour l'État que sa puissance soit aux mains d'hommes, que leurs aptitudes et leur éducation portent à chercher tous les moyens d'accroître leur fortune et d'étendre leur action. Une société a d'autres fins que la fin économique, et le déséquilibre commence, lors que celle-ci seule prévaut. Aussi convient-il que la fonction politique et la fonction économique restent, au sein de la nation, nettement distinctes.

Cela est souhaitable aussi pour le bon ordre moral. Rien de plus détestable que cette atmosphère d'accusations féroces, qui font que la moitié du peuple se persuade sans cesse que l'autre la dérobe. C'est la pire, et aussi la plus commune sottise, que d'attribuer à la malveillance déterminée des individus, certaines privations que l'après-guerre comporte. On prête

ainsi à des personnages mystérieux qu'on croit voir agir dans l'ombre, la toute puissance de génies malfaisants : on les suppose capables d'influer sur des phénomènes généraux.

Nous touchons ici au cœur du problème, au point douloureux qu'il faudrait guérir. L'opinion même est constamment faussée. Discernant mal les faits universels parmi lesquels la science se cantonne, elle confond l'effet et la cause. Qui donc se permettra de dire que le mal est fatal, quand le trouble est partout? La paix et le travail en peuvent seuls triompher. Mais il faut que l'ordre renaisse, l'ordre profond des esprits. Car l'opinion, si absolu qu'en soit sur nous l'empire, n'est inspirée que des idées régnantes dans la tête des gens.

Allons donc jusqu'au fond des choses, perçons l'apparence des mots. On s'insurge contre l'étatisme et avec raison. Mais cela ne nous avance guère. Si le désordre est dans l'État, la faute n'en est pas à l'État lui-même ; car il n'est que l'instrument de volontés individuelles. Disons-le même. Il y a dans l'assaut qui lui est livré quelque chose d'incertain et de faux, comme s'il s'agissait d'une vaine escrime contre un plastron qui ne rend pas les coups. Les ennemis de l'étatisme sont des individualistes, en ce sens qu'ils ne trouvent de réalité vive qu'en la personne des individus. L'intention de réforme qui se manifeste au milieu d'eux par la persévérante expression des mêmes critiques, serait sans effet, s'ils ne dénonçaient d'abord dans le relâchement de l'énergie individuelle la véritable cause du désordre qui se prolonge.

L'ordre, nécessaire au progrès, ne se maintient que grâce à l'exercice d'une contrainte incessante, que l'individu impose à ses désirs, et par laquelle il soutient son effort personnel. La guerre a été l'occasion d'une détente de ce ressort intime. La discipline externe a remplacé le nerf intérieur. Pénible par certains côtés, elle a ceci d'agréable qu'elle permet à l'homme de se négliger lui-même ; elle endort en lui le souci, douloureux dans la vie civile, de son propre sort. Elle le désindividualise par là ; elle le fond parmi le troupeau. Elle tue l'économie, qui est une vertu privée : le sentiment de la précarité des choses, sous le risque de mort constamment suspendu, exclut les longues espérances, et les troubles économiques qui se

produisent alors, provoquant la spéculation, l'incertitude naît sur la valeur des choses. La notion de conservation le cède à celle du jeu.

De tout ceci résulte un puissant encouragement donné à ce sentiment de mollesse personnelle qui pousse l'homme à renoncer toute volonté, pour se confier à la tutelle d'une autorité paralysante, mais protectrice. Cette tendance n'est jamais complètement endormie. Il faut que les conditions de la prospérité matérielle apparaissent favorables, pour détacher du vaste amas des gens en service un nombre croissant d'individus prêts à courir le risque de la fortune. C'est toujours une majorité qui sollicite l'assurance et la pension.

Disons-le sans détour. Ce pays ne triomphera des difficultés qui l'assaillent que par un réveil de l'énergie privée. Il faut que les sentiments par la vertu desquels la France se maintenait parmi les peuples : énergie inventive et créatrice dans la véritable élite, économie privée dans la masse du peuple, soient restaurés. Si la première ne dépend que des hasards du génie, la seconde est une question de bon sens et de prudence.

Telle se pose pour nous la question de l'étatisme. Telle est la leçon, qu'il y a lieu de tirer du régime économique de guerre, si l'on en veut tirer quelque leçon. Car il importe que cette atmosphère morale que la guerre elle-même a fait naître, soit dissipée par la vision directe des réalités. Ainsi sera combattue l'inclination étatiste, qui rivalise à l'heure présente avec le penchant opposé, dont nous avons suivi le progrès récent; ainsi s'affaiblira ce goût d'être secouru, ainsi s'évanouira le mythe des bons monopoles, et perdra tout crédit cette politique, où l'idée de la poule aux œufs d'or encourage l'envie, dont les grandes œuvres et les puissants succès privés sont l'objet.

CHAPITRE V

LA RECONSTITUTION FRANÇAISE

Nous élevant peu à peu jusqu'aux idées générales, nous avons atteint un point de vue d'où le problème de la reconstitution française peut être utilement envisagé. Essayons de l'embrasser en son entier d'un regard, et d'abord reprenons contact avec les difficultés, par lesquelles chaque jour chacun se sent touché.

Comment, l'étatisme mis à part, résoudre la crise financière, amortir la dette, arriver par la réduction progressive des impôts à l'abaissement du coût de la vie ? Mais d'abord il importe de résumer l'état de nos finances dans ses termes les plus précis.

Il convient, pour apprécier une situation financière, de considérer d'abord les derniers chiffres qui la caractérisent. Il faut ensuite faire apparaître le progrès qui s'y manifeste, soit vers le mieux, soit vers le pire. On ne saurait estimer exactement la gestion d'une société privée, sans parcourir l'ensemble de ses bilans les plus récents. Il en est de même pour l'État : à défaut de bilans, consultons ses budgets.

Voici les chiffres du budget 1922 :

Dépenses.

Dette publique	Fr.	12.647.161.236
Pouvoirs publics		40.564.930
Services généraux des ministères. . . .		9.350.949.959
Frais de régie, etc.		2.454.425.723
Remboursements, etc.		194.857.100
		24.687.958.948

qui se décomposent en :

Budget ordinaire . . . . . Fr.	23.334.128.894
Budget extraordinaire	1.353.830.054
A quoi il faut ajouter, pour connaître le total des charges assumées par le Trésor, le budget sur dépenses recouvrables	7.158.620.742
Total	31.846.579.690

Recettes.

Impôts et revenus. . . . . Fr.		15.743.034.327
Produits de monopoles et exploitations industrielles		2.910.179.748
Produits et revenus du domaine. . . .		183.330.900
Recettes d'ordre.		797.943.937
Produits divers du budget		176.461.000
Ressources exceptionnelles :		
Contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre	3.050.000.000	
Liquidation des stocks .	500.000.000	
Bons du Trésor.	1.320.000.000	
Soit		4.870.000.000
Produits recouvrables en Algérie . . .		11.110.000
		24.702.059.912

Les traits essentiels qu'il y a lieu de dégager de ces chiffres sont les suivants :

Dépenses	31.846.579.690
Recettes, sauf emprunt	23.382.059.912
Les dépenses prévues non couvertes par des ressources régulières s'élèvent à . .	8.464.519.788

Le rapport de la dette à la dépense totale est de 39%, compte tenu des dépenses recouvrables, et de 51 %, abstraction faite de ces dépenses.

***

Mais considérons maintenant le problème financier tel qu'il apparaît, quand on suit le mouvement des chiffres

depuis 1914. Et d'abord prenons une base précise. Le budget de l'année 1914 se présentait comme suit :

Dépenses.

Dette publique. . . . . Fr.	1.307	millions.
Pouvoirs publics	20	—
Services généraux des ministères	3.141	—
Frais de régie, exploitation et perception des impôts et revenus publics.	675	—
Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes	49	—
Dépenses hors budget prévues pour l'occupation du Maroc.	231	—
	5.423	millions.

Recettes.

1. Produit des impôts. . . . . Fr.	3.509	millions.
2. Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'État	1.032	—
3. Produits et revenus des domaines de l'État	64	—
4. Produits divers du budget.	68	—
5. Ressources exceptionnelles.	411	—
6. Recettes d'ordre	105	—
Produits recouvrés en Algérie.	3	—
	5.192	millions.

Deux traits distinctifs à noter ici :

Rapport de la dette publique aux dépenses totales . .	24 %
Rapport du produit des monopoles et exploitations industrielles à la recette totale	19 %
au produit des impôts	29 %

Le budget de 1914 était exactement en équilibre, les dépenses hors budget prévues pour l'occupation du Maroc en étant soustraites.

Du point de vue que ces chiffres nous donnent, suivons à présent la progression qu'ils ont subie du fait de la guerre : leurs rapports vont changer. Nous verrons dans quelle mesure et quel sens s'attache à ces changements.

De 1914 à 1922, divers pourcentages d'augmentation

des chiffres budgétaires sont particulièrement intéressants à calculer :

Le % d'augmentation de la dette publique ;

Le % d'augmentation du produit des impôts ;

Le % d'augmentation du produit des monopoles et des exploitations industrielles de l'État.

Mais il faut connaître d'abord la progression des dépenses et des recettes.

Dépenses.

Le total des dépenses s'est élevé :

Pendant les 5 mois de guerre de 1914 à Fr.	6.589	millions.
En 1915 à	22.804	—
En 1916 à	32.945	—
En 1917 à	41.679	—
En 1918 à	54.537	—
En 1919 à	49.038	—
En 1920 à	52.064	—
En 1921 à	45.289	—
	304.945	millions.

En 1921, le chiffre des dépenses tombe à 45 milliards, en 1922, d'après les prévisions, à moins de 32 milliards. Mais compte n'est pas tenu ici des crédits supplémentaires qu'il faudra ouvrir au cours de l'année.

La courbe n'en est pas moins sérieusement décroissante.

Recettes budgétaires.

En	En millions		Dépenses en millions	Insuffisance en millions	Soit
1914	1.239	recouvrements effectifs	6.589	5.350	80 %
1915	4.113		22.804	18.691	80 %
1916	4.886		32.945	28.059	80 %
1917	6.158		41.679	35.521	87 %
1918	6.784		54.537	47.753	87 %
1919	11.627		49.038	37.411	75 %
1920	19.122		52.064	32.942	61 %
1921	23.302	prévisions budgétaires	45.289	21.987	48 %
1922	23.382		31.846	8.464	23 %

L'insuffisance totale des recettes par rapport aux dépenses, pour les années 1914-1921, atteint donc : 227.714 millions, que la Trésorerie, vu le défaut des versements allemands, a dû couvrir par ses seuls moyens.

Si l'on tient compte néanmoins des dépenses dites recouvrables, — on sait que l'accord de Londres et l'état des paiements qui en est issu, effacent la créance française afférente aux dépenses de reconstitution déjà engagées, — l'insuffisance annuelle s'abaisse notablement.

Les budgets sur dépenses recouvrables se sont élevés, en effet, à 37.395 millions en 1920 et 1921 (1920 : 20.751 millions; 1921 : 16.644 millions) ; 1922 : 7.158 millions.

L'insuffisance se chiffre donc en fin de compte à 190.319 millions.

Elle atteint (pour les dépenses des budgets ordinaires et extraordinaires) :

En	Dépenses en millions	Insuffisance en millions	Soit
1920	31.313	12.191	38 %
1921	28.645	5.343	18 %
1922	24.688	1.306	5 %

Dette publique.

C'est par l'emprunt que l'État couvre le déficit. En temps ordinaire, les recettes normales doivent couvrir les dépenses courantes, qui se reproduisent d'année en année. Il ne doit être recouru à l'emprunt que pour couvrir les dépenses exceptionnelles, qui ne se renouvellent pas. Dès que l'emprunt est émis, l'amortissement en doit être assuré par les lois de finances, au même titre que le service des intérêts.

Mais aucune de ces bonnes règles n'a plus été observée depuis 1914. L'État a fait flèche de tout bois pour acquitter ses dépenses, et n'a plus distingué parmi les sources d'où lui venait l'argent. Etant le plus souvent très en retard dans ses versements, il a pris l'habitude d'appliquer le produit des grands emprunts en paiement de ses dettes les plus urgentes, de telle sorte qu'à peine contractés, ils étaient épuisés; et le

Trésor n'en sentait que la charge. Telles étaient les nécessités de la guerre, tels furent les abus de l'après-guerre.

Au 1er octobre 1921, la situation de la dette publique est la suivante :

Dette intérieure :

Dette perpétuelle Fr.	101.803 millions.	
Dette à terme	42.530 —	
Dette flottante. . . .	93.534 —	
	237.867 millions.	237.867 millions.

Dette extérieure (au pair) :

Dette commerciale . .	6.105 millions.
Dette politique. . . .	29.420 —
	35.525 millions.

Dette extérieure (au change moyen du 1er octobre 1921).		86.000 —
Total de la dette :	Au pair.	Au change moyen
	273.392 millions.	323.867 millions.

Or, au 31 décembre 1913, les dettes de l'État s'élevaient en capital à une somme de 33.714 millions.

Il en résulte que la dette contractée pendant la guerre et les années suivantes s'élève à. . . . Fr. 273.392 millions.
33.714 —
239.678 millions.
si l'on ne tient pas compte de la perte du change.

Et à. . . . . Fr. 323.867 millions.
33.714 —
290.153 —
si l'on en tient compte.

La dette s'accroissant d'année en année, le service des intérêts devient de plus en plus lourd. Le total général des charges annuelles supportées de ce chef par le Trésor, était de 1.193 millions au 31 décembre 1913. On a vu plus haut qu'il figure au budget de 1922 pour un montant de 12.647 millions.

Ainsi la dette, tant en capital qu'en intérêts, s'est accrue d'environ dix fois, plus exactement de 730 %, en ce qui concerne le capital, de plus de 960 % en ce qui concerne les

intérêts ; car le taux des intérêts s'élève, à mesure que le crédit de l'État diminue et que ses besoins s'exagèrent.

En même temps s'élève la fraction des crédits annuels, qu'il est nécessaire d'affecter au service de la dette, par rapport à l'ensemble des crédits. Nous touchons ici à un point tout spécialement significatif.

	Dépenses	Total de dépenses en millions	Service de la dette en millions	
1914	prévues	5.423	1.307	25 %
1915	effectives.	22.804	1.899	9 %
1916	—	32.945	3.333	10 %
1917	—	41.679	4.863	12 %
1918	—	54.537	5.611	13 %
1919	—	49.038	7.987	16 %
1920	—	52.064	12.025	23 %
1921	prévues	45.289	11.448	25 %
1922	—	31.846	12.647	39 %

L'abaissement brusque de la proportion entre les années 1914 et 1915 s'explique aisément. Les dépenses ont précédé les emprunts. Souvent, comme il a été indiqué plus haut, le produit des emprunts fut immédiatement absorbé par les paiements urgents, tant le Trésor était obéré. Mais la proportion des arrérages aux dépenses s'élève peu à peu. Elle atteint en 1921 la proportion d'avant-guerre ; en 1922, elle la dépasse. Elle la dépasse surtout, si l'on fait abstraction des dépenses recouvrables et que l'on s'en tient à comparer les éléments de dépenses, qui figurent également aux budgets d'avant-guerre et à ceux d'après guerre. Ici se marque le trait décisif de la situation.

	Dépenses en millions	Service de la dette en millions	
1914	5.423	1.307	25 %
1920	31.313 (1)	12.025	38 %
1921	28.645 (1)	11.448	39 %
1922	24.688 (1)	12.647	51 %

(1) Budget ordinaire et budget extraordinaire.

Les charges de la dette représentent donc désormais plus de la moitié des dépenses budgétaires. Cette proportion est plus élevée encore, quand on considère, comme il est juste, les recettes au lieu des dépenses ; celles-là sont inférieures à celles-ci. Si enfin l'on n'envisage que les recettes ordinaires, qui s'élèvent pour le budget de 1922 à moins de 20 milliards et qu'on leur compare l'intérêt de la dette, qui n'est pas loin d'atteindre 13 milliards, on aboutit à une proportion de 65 %. Et tels sont bien les deux termes qu'il y a lieu de mettre en regard l'un de l'autre, les dépenses permanentes et les recettes permanentes. On voit où cette constatation nous mène.

Sans doute, la situation financière s'améliore. Le flux formidable des dépenses commence à baisser. Il baisse surtout à cause de la diminution considérable des crédits ouverts au budget des dépenses recouvrables, l'idée tendant sourdement à se faire jour d'une créance directe ouverte au bénéfice du sinistré contre l'Allemand, auteur du dommage. On s'éloigne peu à peu de la seule vue qui soit conforme à la fois à la vérité économique et à la justice, celle d'une étroite solidarité entre tous ceux qui défendirent la même cause, et comme cette solidarité s'est évanouie d'abord entre les alliés, elle s'efface peu à peu, sous la pression de la nécessité impitoyable, entre concitoyens (1). La sonorité des mots cache l'hypocrisie des choses.

Du moins le pourcentage d'insuffisance entre recettes et dépenses commence-t-il par là de se réduire. Le déficit diminue. Il s'élevait à 38 % en 1920 ; il descend à 18 % en 1921 ; il tombe à 5 % en 1922.

Par contre le pourcentage de la dette augmente encore : il était de 38 % en 1920 ; il monte à 39 % en 1921 ; il atteint

(1) Les crédits accordés en 1921 pour le budget des dépenses recouvrables s'élèvent à 15.317.184.792 francs ; les crédits demandés en 1922, à 7.158.620.742 francs. Jusqu'à concurrence de 7.600 millions de francs, cette réduction résulte du fait que les dotations afférentes au paiement des acomptes et avances et du paiement d'intérêts sur indemnités ont cessé de figurer au budget. C'est fonder la restauration directement sur le crédit ; l'Etat n'inscrit plus au budget que les intérêts des emprunts du Crédit national. Son rôle de banquier agissant au compte de l'Allemagne débitrice s'accuse de la sorte.

51 % en 1922 et 65 %, si l'on met de côté les recettes extraordinaires, par une hypothèse qui sera bientôt une réalité.

C'est par ces deux échelles que la situation se caractérise, entre elles qu'elle se résume. La dette ne commencera à décroître que lorsque le déficit annuel se sera converti en une plus-value. Mais comment en arriver là ? Cette question domine tout.

***

Si le lecteur veut bien à présent se reporter aux deux tableaux qui représentent l'un le budget de 1922, l'autre celui de 1914, il y remarquera que :

1° Au chapitre des dépenses, la dette publique figure d'une part pour 12.647 millions, de l'autre pour 1.307 millions, ce qui représente, on l'a vu, une augmentation de 967 %.

2° Au chapitre des recettes, le produit des impôts figure d'une part pour 15.743 millions, de l'autre pour 3.509 millions, ce qui représente une augmentation de 448 %.

3° Au même chapitre, § 2, le produit des monopoles et exploitations industrielles de l'État, figure d'une part pour 2.910 millions, de l'autre pour 1.032 millions, ce qui représente une augmentation de 250 %.

Parmi les ressources budgétaires, celles qui proviennent des contributions imposées à l'activité libre sont près de cinq fois supérieures à ce qu'elles étaient avant la guerre. Et tout le monde reconnaît que l'institution, au plein milieu des hostilités, d'un régime fiscal nouveau, en bouleversant la perception, a notablement diminué les produits qu'il est possible d'escompter.

Le rendement des entreprises de l'État s'est accru seulement de la moitié, soit deux fois et demie, et l'on avoue sans détours qu'il est impossible, sans un changement des méthodes suivies, d'accroître le profit qu'elles procurent.

Tel est le fait, dans l'évidence des chiffres. N'est-ce pas l'achèvement de la preuve, contre la thèse qui veut que l'État tire plus d'avantage à soustraire l'industrie et le commerce à l'activité libre, à s'en réserver, suivant l'hypothèse

socialiste et radicale, le bénéfice intégral. Ce qui donnerait à croire que les affaires produisent de l'argent, comme le prunier des prunes, et qu'elles ne doivent rien aux qualités de ceux qui les mènent.

On ne saurait songer à porter le désordre dans la source la plus féconde de recettes, qui est celle des impôts, avant d'avoir rétabli l'ordre dans celle qu'on sent se tarir, les gestions d'État.

***

La situation financière est telle qu'un changement de méthode s'impose dans la conduite des administrations publiques et aussi dans celle des budgets privés.

Le laisser-aller qui pouvait être tolérable avant la guerre et qui d'ailleurs était de règle dans les services d'État, devient pour ce pays le plus sérieux des risques. Il l'achemine à la banqueroute, et sous la pression du besoin d'argent, lui impose, contre le vœu général, une politique fort aventureuse. Il n'est pas bon qu'une nation dépende, pour l'équilibre de son budget, d'une autre nation, sa cause fût-elle même la plus juste, et de la bonne volonté générale du reste du monde, qui est prompte à se lasser. Si nous voulons recouvrer l'assurance de nos mouvements, le premier point est d'assainir nos finances.

Ne nous faisons pas d'illusions. Au train où vont les choses, nous ne recevrons pas du dehors un secours appréciable avant fort longtemps. Toute l'expérience de ces deux années, confirmant les données les plus assurées de la science économique, démontre la difficulté extrême que rencontre l'essai de transférer une part importante de capital d'une nation à l'autre : il est plus facile de ruiner que de créer. Un homme, une nation seule peuvent causer d'immenses désastres; mais pour faire naître la richesse, il faut des concours nombreux, un persévérant échange de services. Cette après-guerre nous a montré en outre combien l'axiome traditionnel était vrai : l'impôt trop lourd fait fuir la matière imposable. Une fois créée, la richesse fuit avec la plus grande facilité. Et ces deux vérités ne sont contradictoires qu'en apparence.

Il convient donc que nous comptions principalement sur nous. Tant qu'un déficit se manifestera dans le budget, nous aurons lieu de craindre la faillite et toutes ses conséquences. Celles-ci sont désastreuses. C'est le coup le plus rude que le pacte social puisse subir. Si l'appauvrissement progressif d'un peuple peut être assez lent, pour qu'une minorité y trouve l'occasion d'un profit, est-ce à dire que ce profit particulier compense et même dépasse la perte générale ? La fausse prospérité, qui parfois accompagne les crises les plus graves, induit les esprits à des vues optimistes. Mais on ne voit que l'apparence. A la question qui vient d'être posée, personne n'a jamais pris souci de répondre. La vérité semble être bien plutôt, qu'un peuple, tandis qu'il se ruine, travaille pour le seul profit d'un petit nombre parmi les siens, et dépense sa propre substance au bénéfice des étrangers. Et son effort, parfaitement vain, ne peut se prolonger longtemps. Il vient un moment où se rompt l'équilibre instable où il se maintenait ; rien de plus pénible que de se relever.

La faillite entraîne l'arrêt des paiements, et celui-ci l'arrêt de la vie économique elle-même. C'est un arrêt de la circulation, avec tous ses spasmes. Des troubles politiques sont alors inévitables, et la rupture des relations sociales au moyen desquelles l'individu s'alimente physiquement et intellectuellement, ne peut manquer de s'ensuivre. C'est une sorte d'état de guerre latente et générale qui reparaît, forçant chacun à se retrancher d'avec les autres, à se sauver seul ou à disparaître. L'anémie générale est au bout, ou bien la guerre, qui apparaît comme un dérivatif indispensable. Il ne reste plus aux hommes affamés qu'à se ruer sur leurs voisins, à les vaincre et les piller, ou à s'abîmer dans une ruine définitive.

Telle fut souvent l'histoire du passé, quand la banqueroute et la révolution allaient de pair. Dans un temps où la pression des peuples les uns contre les autres était moins forte et les conflits plus lents, quand l'armature économique était moins perfectionnée et moins fragile, de telles crises pouvaient être surmontées. Mais aujourd'hui ? Tous les peuples s'étant épuisés à la fois, aucun n'offre plus à l'autre un champ où s'ébattre et se refaire. Et ceux qui ont le plus

souffert de la guerre et de la révolution, sont aussi les plus faibles contre leurs voisins. Il ne leur reste plus qu'à se consumer sur place, sans espoir de relèvement concevable. La guerre a eu pour effet d'isoler les nations les unes des autres, de ruiner entre elles toute solidarité. Tout peuple qui encourra la faillite, en subira les plus graves conséquences. Il nous faut nous sauver de la ruine, avant que ce pas n'ait été franchi. Il faut mettre un terme au déficit.

***

Le moins que nous puissions et devions faire, c'est de combler celui qui subsiste encore dans notre budget principal et permanent. Il s'en faut encore cette année de 1.320 millions que les recettes égalent les dépenses, et parmi les premières, les ressources momentanées comptent pour près de 4 milliards. Aussi peut-on supposer qu'au cours des prochaines années, il manquera pour suffire aux dépenses, de 1 *à* 4 *milliards*. Où les trouver ?

Il est nécessaire qu'ici nous passions en revue les solutions offertes.

On a proposé des procédés divers pour abaisser le taux de la rente.

Parmi les dépenses, la dette forme l'élément le plus stable. En elle se consolide l'insuffisance des recettes normales sur les dépenses effectuées au cours des années, et non amorties. Les arrérages, dont elle impose le paiement annuel au Trésor, mesurent le poids qu'il subit d'abord. Parmi les diverses catégories de dépenses publiques, figurant au budget de 1922, la dette est le plus gros chiffre. Détachons-le avec soin. Elle représente une masse d'intérêts de 12.647.161.236 francs.

Mais la dette est incompressible. Les moyens proposés pour la réduire sont arbitraires. Ceux qui les recommandent ne tiennent pas compte de la nature des choses. Une seule voie est ouverte, c'est l'amortissement. Mais l'amortissement n'est possible, que si le Trésor dispose d'un excédent de recettes qu'il puisse appliquer au rachat. Réduire le taux de l'intérêt suppose la conversion, qui n'est praticable que si le titre est

coté au dessus du pair. La situation de fait commande ici la volonté publique. A l'heure actuelle, loin qu'il y ait excédent de recettes, le déficit demeure, et c'est avec raison qu'on a supprimé le fonds d'amortissement, prévu aux précédents budgets. Pourquoi prendre l'eau qui fuit du tonneau pour l'y reverser ?

D'autres, plus instruits des réalités, préconisent de préférence la politique des économies. Parmi les économies possibles, celles que l'on peut pratiquer sur les gestions industrielles de l'État, leur ont paru les plus urgentes. Il s'agirait d'abandonner les monopoles.

M. Deschamps, qui a pris la direction de cette campagne, n'a pas d'idée plus chère que la rétrocession des entreprises d'État à l'industrie privée. Pour le moment, sensible aux difficultés d'ordre politique, qu'un programme général de concessions ne manquerait pas de soulever, il se borne à proposer la désétatisation des téléphones.

On se souvient qu'au temps de son passage au pouvoir, l'ancien sous-secrétaire d'État avait pris l'initiative de concéder à une compagnie la télégraphie sans fil, et ce fut un beau prétexte d'attaques ; M. Herriot s'y distingua par sa véhémence, mais non point par sa précision. L'administration des téléphones est celle qui a le plus souffert de l'étatisme : en aucun temps, elle ne put se hausser au niveau des besoins. Tout plan d'ensemble lui fut constamment interdit, faute de longs crédits ; et faute de programme d'action elle a gaspillé inutilement d'énormes subsides. Cependant elle se trouve à l'heure actuelle en état de complète désorganisation, si bien que deux milliards seraient nécessaires pour la restaurer. Son déficit est tel qu'elle doit établir des taxes d'abonnement prohibitives, afin de réduire le nombre des abonnés. Elle est hors d'état de procéder à des installations nouvelles. Il est de notoriété publique que les téléphones français sont les pires du monde. Et l'on sait qu'en Suède, où fonctionne la plus puissante société privée, les services rendus aux abonnés moyennant des taxes fort basses, sont incomparables. Si nous imitions ce pays, d'où nous viennent nos allumettes, que l'État français se borne à revendre dix

fois plus cher, nous cesserions de connaître le sourd duel de la téléphoniste rétive et de l'abonné impuissant. Mais M. Laffont est trop bon républicain pour donner ce bonheur à ses concitoyens, s'il faut faire plier dans cette fin des principes, usés comme une monnaie d'Ancien régime.

La campagne de M. Deschamps n'est pas, comme bien l'on pense, une manifestation isolée. Il se forme peu à peu sur l'idée de l'État ramené à ses fonctions vraies, sur ce qu'on qualifie du terme nouveau *désétatisation*, une doctrine, autour de laquelle une école est née. « Gouverner, dit la doctrine, ce sera garantir notre sécurité extérieure et intérieure, assurer la prédominance de l'intérêt général et permanent du pays sur les intérêts particuliers et temporaires qui pourraient le compromettre, orienter d'une manière générale l'activité économique et les forces productives nationales, déterminer et percevoir les revenus publics qui doivent alimenter les œuvres d'intérêt général qu'entreprend l'État. »

Cette thèse est assurément juste, mais n'est pas nouvelle. Ce qui caractérise le *Centre d'études administratives*, d'où elle émane, semble être une tendance plus particulière. M. Fayol, qui l'inspire, s'est fait largement connaître par ses études sur l'organisation industrielle. Les observations récentes qu'il fut amené à faire sur l'administration publique, l'incitèrent à tenter dans l'État l'application du système, dont la pratique des affaires lui avait fourni les données. Mais le problème est d'une difficulté singulière. Voici comment le pose un disciple du maître, M. Schatz : « Nous souffrons d'un vice radical, qui oppose un obstacle insurmontable à ce que l'État puisse se gérer suivant les règles générales d'une grande entreprise industrielle bien menée. L'administration de la France est livrée à un pouvoir gouvernemental, privé de ce qui est l'âme même et la direction d'une entreprise, c'est-à-dire la volonté unique, organisatrice et coordinatrice d'un chef. Le problème que pose l'administration du gouvernement est nettement défini dans ses termes : *il s'agit de considérer l'entreprise gouvernementale française comme une affaire commerciale ou industrielle à lancer.* » Telle est la conception ; ajoutons que les recherches entreprises pour résoudre

cette curieuse équation sont encore dans l'enfance. M. Fayol a remarqué du moins que la coexistence d'un ministre temporaire, puisque politique, et d'un directeur permanent étant nécessaire, « la difficulté consiste à faire vivre en harmonie le chef instable et le subordonné stable. Cette difficulté, dit-il, est très grande, et c'est l'un des plus graves obstacles qui s'opposent à la gestion directe de l'État. » Aussi la logique commande-t-elle de revenir à la doctrine précise, qui séparait l'une de l'autre l'autorité politique et la liberté économique. Quant à nous, il ne nous semble pas que l'État puisse être jamais dirigé comme une industrie, et cela est superflu ; car en principe, l'État n'a pas à se procurer de ressources autrement que par l'impôt, qui est une obligation d'ordre public. Mais l'impôt a produit le contrôle parlementaire, et toutes les constitutions des nations libres ont été fondées là-dessus. L'État ne souffre pas, selon nous, d'un vice radical d'organisation qu'il faut qu'il corrige ; sa constitution est tout simplement différente, et ne sera pas corrigée, si ce n'est au prix de la liberté. Bref, la désétatisation nous apparaît plus judicieuse dans la pratique que dans ce début de doctrine.

Les projets du comte de Fels nous ramènent dans le concret, mais l'utopie n'en est pas entièrement absente. M. de Fels voudrait qu'un inventaire fût fait de toutes les richesses appartenant au domaine public comme au domaine privé de l'État. Il ne serait point nécessaire qu'une loi spéciale l'ordonnât, puisque le texte existe dans les articles 22 et 24 de la loi de finances du 29 décembre 1878 ; il y est prescrit, qu'inventaire ayant été dressé de toutes les propriétés immobilières de l'État affectées et non affectées à un service public, « une commission sera chargée de reviser, tous les trois ans, les affectations d'immeubles faites aux divers services publics ; elle émettra son avis sur l'opportunité de maintenir, de réduire ou de faire cesser ces affectations. » Par quelle transition secrète M. de Fels arrive-t-il à se persuader que ce texte soutiendrait son vaste programme, nous ne le chercherons pas. Mais constatant que certains financiers autorisés ont pu estimer que le seul domaine public de l'État, des départements et des communes valait en 1878 quinze milliards, concluant

qu'il en vaut aujourd'hui cinquante, il se demande ce que peuvent bien valoir et le domaine privé, avec ses forêts et ses mines, et les monopoles et le réseau ferré, et quel prodigieux bilan l'on ne dresserait pas en inscrivant côte à côte toutes ces valeurs. Quelles conséquences ? D'abord la lecture de notre bilan national rassurerait nos créanciers sur notre solvabilité. De là à « *mobiliser* » nos richesses, il n'y aurait qu'un pas. Il suffirait de négocier au moins partiellement ce gage.

Située sur cette échelle, l'idée de la rétrocession à l'industrie privée des gestions industrielles s'étend soudain jusqu'au fantastique. C'est pourquoi sans doute l'on en fut séduit. On avait proposé d'amortir la dette par un emprunt forcé, par un impôt sur le capital, par une inflation brusque et colossale ; on l'amortirait donc en faisant un gage négociable de tous les biens de l'État. Le vendeur est ainsi trouvé. Mais l'acheteur ? Ce ne seront pas des Français, car la dette ne s'amortira que si le capital revient de l'étranger. Cèderons-nous donc au plus offrant le contenu de nos musées et jusqu'aux « propriétés immobilières de l'État affectées à un service public»? Notre ruine heureusement ne nous impose pas des solutions si urgentes, et nos créanciers ne sont pas si impitoyables, ni si bien armés, qu'il nous faille consentir à une expropriation générale. Le salut financier ne sera trouvé que dans une bonne et saine organisation du travail.

***

Depuis la Révolution, le travail est libre. La vieille organisation rigide qui depuis le Moyen-Age paralysait l'invention et la production, et grâce à laquelle les anciennes démocraties industrielles s'étaient peu à peu figées en aristocraties patronales, — cette vaine organisation est tombée. La liberté, génératrice d'universel progrès, est depuis lors restée la règle. Ce que nous appelons aujourd'hui l'organisation du travail, c'est cette sorte de constitution vivante qui, se modelant sur l'évolution économique, se développe sans contrainte et, bien plus qu'elle ne subit les lois, les produit. Dans l'esprit des hommes politiques et des fonctionnaires, étrangers au mou-

vement des affaires, l'idée d'organisation du travail ne peut manquer de prendre un aspect différent. Ils la conçoivent sous la forme d'une réglementation fixe. Par plusieurs points, l'activité économique met en jeu les intérêts de l'État : le sort même de la communauté dépend si directement de la prospérité industrielle et, par là, de la politique économique, qu'on ne peut méconnaître que celle-ci relève de l'ordre public ; et plus les problèmes économiques prennent d'importance, plus l'État se doit de les étudier avec soin. Mais leur complexité est telle que peu d'esprits les savent pleinement saisir ; et l'idée la plus commune que l'on se fasse du rôle de l'État en cette matière, est à la fois plus concrète et plus bornée. Elle exclut cette part de spéculation intellectuelle, à défaut de quoi l'économie politique, telle que l'ont constituée quelques maîtres, n'est plus qu'un recueil de froides recettes.

Quels sont donc les points par où l'activité commerciale rencontre les fonctions d'État ? Par cela seul qu'il existe comme une personne, l'État est sujet à des besoins. Il faut qu'un travail soit fourni pour les satisfaire. Ici apparaît la notion de service public. Parmi les diverses activités auxquelles se livre le corps social, quels services sont d'ordre public ? Par une longue tradition, le régime qui leur est propre s'est distingué de celui que la coutume et le droit commun enregistraient. Il comporte des règlements. Et ces règlements tendent à gagner de proche en proche. S'il existe une inclination générale, et comme une inflexion des esprits dans l'ordre économique, dans le sens ou bien de la liberté ou bien de la contrainte, c'est à cet endroit qu'on le discernera. Quelle sorte d'organisation voyons-nous donc se former en France sous nos yeux ? Nous rentrons ici dans l'étude objective et l'examen de faits précis.

En théorie, l'exploitation des services publics peut se faire de diverses manières: sous forme de concession, et comme l'on disait jadis, de ferme, sous forme de régie intéressée et de régie directe. Ces trois formes continuent de servir, mais de quelle faveur jouissent-elles ?

Il y a régie directe, quand l'État exploite lui-même, suivant les méthodes administratives. Ces méthodes ne sont plus

défendues par personne, mais la main mise de l'État garde bien des partisans : on sait pourquoi. Quel résultat devait dès lors se produire ? Un compromis. Ce compromis aboutit à une formule décidément consacrée : *l'industrialisation des services publics* (1).

Industrialiser les gestions d'État, cela consiste à leur appliquer les méthodes commerciales, en particulier les méthodes comptables. Ou du moins à le tenter. On a vu jusqu'à quel point et avec quel succès l'adaptation des formes de comptabilité privée avait été réalisée durant la guerre par le service du Ravitaillement ; ce service offrait les conditions les plus favorables : son autonomie, son indépendance financières étaient parfaites, voire excessives.

Ce système n'est pas neuf et fut maintes fois exposé. Nulle part de façon plus complète et avec plus de verve que dans l'ouvrage de M. René Favareille.

M. Favareille, dont le style est celui d'un conseiller d'État, mais tempéré d'humour, n'est point un individualiste. Il ne cherche pas à désencombrer l'État en réduisant sa tâche, mais il rêve de l'organiser. Supérieure à la décentralisation géographique lui apparaît la décentralisation organique.

Il accepte que l'administration reste chargée de ses fonctions diverses. « En l'espace d'un siècle, dit-il, l'État a été pénétré par l'industrialisme. » C'est un fait. Peut-être la chose lui semble-t-elle plus nouvelle qu'elle ne l'est en réalité. L'auteur n'est pas opposé aux nouveaux monopoles du pétrole et de l'alcool. La municipalisation surtout a ses faveurs. Il admet que l'entreprise de certaines exploitations ajoutée à celle des transports, de l'eau et de la lumière, permettrait à la commune d'améliorer son sort, qui fut jusqu'ici de vivre « des déchets de la fiscalité de l'État». Il voudrait même que les communes se réservassent la rente du sol, qui résulte de la plus-value produite par l'extension des villes, et marque par

(1) Tout ici est assez compliqué. L'industrialisation des services publics ne doit pas être confondue avec l'industrialisation de l'Etat. Ce dernier terme résume les idées fayoliennes, exposées plus haut. M. Fayol et ses adeptes sont en même temps les adversaires décidés de l'autre industrialisation.

là le penchant socialiste de son esprit. Pour lui « le socialisme, c'est le maximum d'accession à la propriété conféré aux prolétaires, et non leur immobilisation dans un immense et perpétuel salariat d'État. » Certains mots ont tant de complaisance qu'ils embrassent les contraires.

Partons donc du fait prétendûment observé : l'administration prolifère invinciblement. Nul inconvénient à cela, nous dit-on, si l'on réussit à l'industrialiser.

Où en est-elle sur ce point ? M. Favareille résume la situation dans ce pittoresque état, qu'il eut un jour l'occasion de dresser :

Observation par l'Etat des règles industrielles fondamentales

Comptabilité en partie double	néant.
Constitution d'un capital	—
Constitution de réserves	—
Constitution de l'amortissement	—
Confection d'un bilan	—
Choix du directeur et rémunération suivant capacités	—
Spécialisation et autonomie de chaque production . .	—

L'administration a gardé les us et coutumes du temps où, pure émanation du pouvoir absolu, elle ne pouvait connaître des méthodes non encore inventées. Depuis cette époque la grande industrie a vu le jour. Que l'État s'empare de ses procédés, et tout ira bien. Si bien même qu'on ne voit pas quelles raisons pourraient désormais l'empêcher de l'absorber en lui !

L'application que M. Favareille fait de son principe est d'une ingénuosité supérieure. Ce principe, le voici : le Capital est la raison d'être, le support et la fin de tout travail industriel. « Que faut-il dès lors pour donner aux industries de l'État une vie normale ? *Qu'elles prennent régulièrement la charge de leur capital, qu'elles marchent en fonction de ce capital, qu'elles amortissent ce capital que la nation leur a avancé et que finalement elles rendent à cette dernière des bénéfices réellement nets dans des comptes clairement établis.* »

Dans la pratique, il sera procédé comme suit. L'auteur prend pour exemple l'Imprimerie nationale : le passé financier

de cet établissement est fictivement aboli. L'État émet pour 5 millions d'obligations à 500 francs, d'intérêt garanti, représentant le capital initial de l'affaire. L'émission réalisée, le ministre des Finances rachète pour un montant égal de Rente perpétuelle qu'il annule : autant en est donc amorti. La généralisation du procédé aux autres monopoles, aux régies surtout des postes, des tabacs et des arsenaux, permettrait de « grignoter au moins deux milliards de notre dette publique. » M. Favareille a des ambitions plus raisonnables que le comte de Fels.

L'entreprise étant pourvue de fonds, il ne reste qu'à l'organiser. La présence du capital produira spontanément ses heureux effets : le budget est à jamais délivré de toute demande de crédits ; un conseil d'administration prend naissance.

Trois catégories de membres le composent : les uns seront nommés par le ministère sur une liste présentée par le Conseil ; les autres seront nommés par le personnel ; les derniers seront désignés par le public. Le public, terme vague ! L'auteur précise : on peut conférer le droit électoral à certaines Chambres de commerce et à certains syndicats ouvriers ; mieux encore à une association des porteurs d'obligations.

Là-dessus, tout se construit et fonctionne : compte de profits et pertes et bilan, rapport des Commissaires des comptes et rapport annuel de gestion apparaissent ; le directeur sera pourvu d'un contrat et payé. L'exploitation aboutira à un résultat : soit un profit, *dividende touché par la nation*, soit une perte... Qui donc paiera celle-ci ? « *C'est le budget général de l'Etat qui devra la combler.* » Mais alors où est l'innovation ? On venait de nous dire qu'il ne serait plus fait appel au budget. Cette conséquence est pourtant inévitable. En effet, il manque ici l'élément fondamental de la société commerciale : l'actionnaire. Il n'y a pas d'épargne risquée. Donc point de contrôle de l'épargne sur la gestion ni de responsabilité de la gestion envers l'épargne. Nous retombons sur le contrôle administratif. La forme seule est changée. A la part de la Dette amortie, correspond le montant égal d'une dette nouvelle. Il n'y a rien de modifié au fond.

On voit par où cette conception, présentée même avec tout l'art du monde, se distingue de la désétatisation. Le système capitaliste est d'une logique rigoureuse. Quand on prête à M. Hugo Stinnes ces déclarations : « Les chances pour l'Allemagne d'obtenir des crédits sont petites. La Banque d'Angleterre refuse de consentir un prêt tant que les finances allemandes ne seront pas améliorées. Or, cette amélioration ne pourra avoir lieu que lorsque le gouvernement adoptera des méthodes commerciales pour exploiter ses entreprises », on sait qu'en même temps il offrait à ce gouvernement de lui enlever la charge administrative et financière des chemins de fer, laquelle entre les mains de l'État est prise dans cette rude alternative : le déficit ou la grève.

L'industrialisation des services publics a commencé de sortir du domaine théorique : on la voit entrer en pratique. La loi accordant la personnalité civile et l'autonomie financière à la manufacture de porcelaine de Sèvres, est en vigueur: désormais l'établissement pourra emprunter jusqu'à due concurrence, ne pourra plus livrer gratuitement ce qu'il fabrique, constituera un fonds de réserve, dressera des bilans, fera inventaire, paiera un loyer à l'État.

L'idée fut émise d'instituer un régime analogue dans les arsenaux de la marine, ce vieux sujet de critiques et de scandale. En attendant cette expérience, le gouvernement a déposé un projet de loi à la fois plus radical et plus efficace. La Marine sera autorisée à céder Rochefort et Guérigny, plus tard une partie de l'arsenal de Cherbourg, à l'industrie privée.

Mais le terrain d'élection de l'industrialisation, c'est le service des Postes. Ce que le système recèle d'obscurément syndicaliste, les touches de *démocratie industrielle* qu'on y discerne, font qu'il s'harmonise vraiment d'une harmonie préétablie avec cette administration, dont la ferveur syndicale se reconnaît à la profusion d'affiches qu'elle étend à coups répétés sur les murs de Paris. Les agents, les sous-agents, les ouvriers des P. T. T. ne manquent pas une occasion d'informer

(1) Voyez Jean Norel *Action nationale*, 25 avril 1921 et *Revue politique et parlementaire*, l'Industrialisation des arsenaux de la marine, 10 juin 1921.

le public des plus menus débats qui les divisent d'avec leurs chefs, et emploient à cette occupation le temps qu'ils n'emploient point à le servir. Cependant l'organisme passe d'une crise à une autre crise — crise d'effectifs et de matériel en 1905, crises des traitements en 1910, crise du service téléphonique à diverses reprises (1), crise générale aujourd'hui, — et l'on est en quête d'un remède.

Ce remède, l'autonomie financière, avait été préconisé dès 1910 par M. Steeg, soucieux de préserver dans les Postes françaises un instrument si précieux « d'influence au point de vue du développement de l'instruction, de la pénétration de plus en plus profonde et générale des idées démocratiques. » Mais dès après la crise de 1911, qui selon M. Pierre Robert, fut telle que « l'organisation tout entière allait être mise en jeu », M. Charles Dumont proférait une forte vérité, disant « qu'on ne modèlerait jamais, sinon dans sa forme extérieure et sa terminologie, sur la structure intime d'une industrie privée, l'organisation d'un service d'État». On admettait alors que le souci du profit doit « céder devant des considérations supérieures de solidarité et d'expansion nationale. » La gêne financière s'est accrue depuis lors, et c'est à se tirer d'affaire que l'on travaille : la réforme des P.T.T. est dictée par des soucis d'argent.

En 1915, M. Lazare Weiller s'en déclarait partisan. M. Clémentel, aidé de M. Pasquet, secrétaire des P. T. T., la recommandait en 1917 au président du Conseil; ministre du Commerce, il prenait dès lors des mesures de réalisation provisoire. Un compte de résultats et un bilan étaient établis au 31 décembre 1917, qu'on trouvera insérés dans le rapport du même ministre à un autre président du Conseil en 1919.

M. Clémentel indique lui-même les imperfections inséparables d'une telle tentative. Le compte d'exploitation est incomplet : il y manque certaines recettes et certaines dépenses, de telle sorte que le solde, bénéfice ou perte brute, est inexact. D'autre part, comme il n'est fait aucun amortissement, ni compté d'intérêt au capital engagé, le compte de

(1) Rapport Clémentel au Président du Conseil, 1917, p. 72.

profits et pertes d'où ressortirait le solde net, fait défaut. Ajouterons-nous d'autres objections plus radicales ? Il va de soi que ce bilan est fondé en grande partie sur des évaluations. Il n'en peut être autrement, puisqu'il ne résulte pas d'une comptabilité commerciale organisée sur des bases comptables précises. Le poste du capital engagé qui figure au passif est purement hypothétique. Une société a pour capital le montant des versements effectués sur les actions souscrites, qu'elle doit à ses actionnaires. Toutes sommes reçues à ce titre et non amorties, c'est-à-dire remboursées, figurent là. Mais pour les P. T. T., quelles sommes correspondent à celles-là ? Le capital d'un bilan ordinaire est balancé par les divers postes de l'actif, qui s'équilibre au besoin par le solde général des pertes subies au cours de l'exploitation. La balance résulte du jeu mathématique du capital et des dettes, des immobilisations et des créances, des pertes ou des bénéfices, et enfin des amortissements. A défaut de ce mécanisme, qui n'a point fonctionné ici, les sommes inscrites comme capital engagé ne peuvent être que le solde résultant de la soustraction des postes d'actif et de passif positivement connus. Un tel document n'a pas de valeur en soi : il n'en peut avoir que comme point de départ d'une gestion rationnelle.

A ce même rapport, M. Clémentel annexait le dispositif d'un avant-projet de loi sur la réforme financière. Ce texte, repris par M. Deschamps, est devenu le projet de loi déposé le 27 janvier 1920 par MM. Le Trocquer et François Marsal. Celui-ci instituait un régime intermédiaire entre l'autonomie complète et celui existant ; les Postes obtenaient le privilège d'un budget annuel en 2 sections : à la première figuraient toutes les recettes et toutes les dépenses, y compris celles relatives à des services obtenus ou rendus gratuitement et qui seraient évaluées, la rémunération et l'amortissement du capital ; à la seconde étaient inscrites les dépenses de premier établissement et le produit des emprunts amortissables, dont les lois de finances devaient autoriser l'émission. Un fonds de prévision allait être constitué, en vue du règlement de ces dépenses, ainsi qu'un fonds d'amortissement et un fonds d'approvisionnement du matériel. Ce système est

dit mixte, parce que les excédents de recettes ne rentrent pas entièrement au budget général. En attendant, le Trésor paie les excédents de dépenses, et l'on maintient certains principes de contrôle.

Ce projet avait à peine touché la Chambre qu'un foisonnement de contre-projets et d'amendements naquit. On le trouvait à la fois trop peu démocratique, en ce qu'il ne faisait pas assez de place aux conceptions économico-sociales nouvelles, et trop peu libéral, en ce que l'autonomie qu'il prévoyait n'était pas intégrale. A son passage à la Commission des Travaux publics, il s'orna de l'appendice indispensable aux gestions d'État réformées : un Conseil d'administration dernier modèle, comprenant des représentants du gouvernement, du public et du personnel ayant voix obligatoirement consultative. Il n'est pas d'industrialisation qui tienne sans cet organe, dont M. Fayol a condensé en quatre pages la critique impitoyable : cet écrivain le considère comme une « complication inutile et dangereuse. »

***

Une réorganisation économique plus caractérisée s'est effectuée dans d'autres branches de l'activité nationale. L'étude que nous en allons faire achèvera de nous éclairer sur les tendances prédominantes. Déjà quelques traits nouveaux nous sont apparus. Mais il s'agissait d'organismes que l'État seul anime et entretient. L'observation est beaucoup plus frappante, qui touche des domaines, d'où l'industrie privée ne s'est point encore laissé exclure, mais que certains caractères désignent à l'ambition conquérante de l'État et des étatistes. Les mines, les forces hydrauliques et les transports ont toujours joui d'un régime spécial : ces trois industries ont changé de régime depuis l'armistice. Quels traits communs s'y discernent ?

LES NOUVEAUX RÉGIMES ÉCONOMIQUES

Trompant les espérances de ceux qui supposaient définitive l'organisation créée pendant la guerre, la paix, on l'a vu, l'a détruite. Sur quelques points seulement elle s'est consolidée, et c'est ainsi que de nouveaux régimes ont pris naissance.

La guerre avait imposé une organisation particulièrement sévère des transports. Or, nul ne conteste que les transports à l'intérieur du territoire ne constituent un service public. Il en est de même des services d'énergie électrique qui soulèvent, du fait des transmissions à distance, des problèmes d'ordre public, et de ceux d'énergie hydraulique, exploitant cette force des chutes que le droit tient pour *res nullius*. De même des mines, qu'une tendance déjà ancienne porte à rattacher au domaine de l'État. L'exploitation intense, à laquelle la guerre a donné lieu sous le contrôle administratif, a engendré à une conception d'organisation générale, qui se traduit par le plan actuel du ministère des Travaux publics.

Celui-ci est devenu l'un des plus importants parmi les départements du pouvoir central. Ses crédits sont parmi les plus considérables, atteignant 2.715.728.664 francs d'après le projet de loi du budget 1922. Outre les services dépendant directement du ministre : routes et navigation, ports maritimes, chemins de fer, forces hydrauliques et distribution d'énergie électrique, mines et combustibles, il comprenait tout récemment encore trois sous-secrétariats d'État : postes et télégraphes, ports, marine marchande et pêches, aéronautique et transports aériens. Ainsi se précise l'analogie de ces modes divers d'activité économique. L'intervention de l'État est ici légitime, et la ligne de démarcation apparaît qui sépare les Travaux publics de l'étatisme proprement dit.

Les vues du ministère en ces matières ont été développées d'ensemble dans un rapport du 8 septembre 1917, que M. Claveille, alors sous-secrétaire d'État des Transports, adressait au Président du Conseil. A cette époque, M. Etienne Flandin

venait de déposer au Sénat une proposition de loi prévoyant l'institution auprès de la présidence du Conseil d'un commissariat général destiné à « coordonner l'action des départements ministériels en vue de la reconstitution des forces économiques et sociales de la nation. » M. Claveille jugeait cet organisme superflu « en ce qui concerne le développement de l'outillage national et des voies de communication. » Il procédait lui-même à l'installation d'un Conseil supérieur des Travaux publics comprenant « outre les membres actuels du Conseil général des Ponts et Chaussées, des représentants du Parlement, des grandes administrations publiques et des associations dont le but principal se rapporte aux Travaux publics. » (1)

Dans son rapport, M. Claveille résumait les mesures prises dans les divers domaines sur lesquels le ministre étendait son contrôle, montrait la voie à suivre pour des mesures nouvelles : programme de réfection des routes, régime des automobiles (2), régime de la navigation intérieure et des ports, régime des chemins de fer, distribution d'énergie électrique (3) et régime des forces hydrauliques. La plupart de ces questions, auxquelles il faut ajouter celles des mines et de l'aéronautique, ont fait l'objet de dispositions législatives récentes ; il n'est pas douteux que l'État n'ait pris en main de façon plus vigoureuse la direction de cette branche de l'activité nationale, et c'est l'ensemble de son œuvre qu'il s'agit à présent d'examiner ; de la sorte s'en distingueront les exactes limites et les idées s'en trouveront éclaircies.

---

(1) On rapprochera de cette initiative celle de M. Géo Gérald, qui déposait le 24 mars 1921 une proposition de résolution ainsi conçue : la Chambre décide de nommer, par application de l'art. 12 du Règlement, une Commission d'enquête de 44 membres chargée de dresser un inventaire des ressources, des forces, des énergies économiques et financières du pays, d'orienter leur utilisation plus pratique en vue de sa réorganisation économique au regard des conditions nouvelles de la situation intérieure et extérieure.

(2) Loi du 26 décembre 1908, du 8 juillet 1913, du 29 mars et du 4 août 1917 (subvention aux entreprises de transports automobiles).

(3) Modifications à apporter à la loi du 15 juin 1906.

Qu'est-ce donc enfin qu'un service public ? C'est un point que la doctrine a depuis longtemps élucidé. Il suffit de s'en rapporter à ses principes.

« Les travaux publics, dit M. Colson, sont de deux sortes : les uns ont pour unique objet de fournir à une administration les moyens de mieux assurer les services publics qui lui sont confiés : défense nationale, justice, instruction publique. Les autres (ceux dont il s'agit ici et qui relèvent du ministère du même nom), ont *pour objet essentiel de répondre à certains besoins économiques éprouvés par les particuliers et auxquels l'initiative privée ne peut pas pourvoir, ou pourvoirait mal*, pour deux raisons essentielles, se rattachant toutes deux à l'impossibilité technique d'organiser les services nécessaires, sans créer un réseau continu de voies, de fils, de conduites ou un ensemble d'ouvrages occupant des emplacements contigus assez étendus. » Entreprises publiques pour la satisfaction de besoins particuliers. Elles se caractérisent par divers traits ; économiquement parlant, leur régime est spécial : sur les voies qu'elles empruntent, la concurrence est toujours exceptionnelle et peu durable, et le monopole est inévitable en fait ; de telle sorte que la loi qui fixe les prix d'après la libre concurrence, ne s'applique point à elles et que l'État, conférant le droit d'exploiter ou exploitant lui-même, est toujours amené à imposer des tarifs. L'État d'ailleurs jouit ici d'un privilège exceptionnel et permanent: l'exploitation en effet n'est possible qu'en vertu de l'autorisation administrative. L'intervention de l'autorité peut seule permettre les expropriations de biens privés nécessaires à l'établissement de l'entreprise, et assurer son fonctionnement sur le domaine public. Il y a lieu à l'exercice du droit régalien, soit directement si l'État gère lui-même, soit par délégation s'il fait appel à des concours.

Car il est assez naturellement amené à s'adjoindre des particuliers ; si l'exploitation intéresse l'ordre général, elle n'en demeure pas moins économique dans son caractère et ses procédés, et la pratique commerciale est en principe étrangère à l'œuvre du gouvernement. Le trait particulier des Travaux publics, dont il est ici question, c'est qu'à leur

occasion s'établit un contact entre l'État qui règne, et l'individu qui produit.

De cette dualité naît une conséquence ; deux pratiques sont possibles en cette matière : la régie directe ou la concession par l'État, intéressé à la gestion. L'État concède au nom de la communauté, il doit veiller à l'accomplissement du service.

De ces deux systèmes, quel est le meilleur ? Sans nul doute celui que l'expérience a montré préférable. Nulle question de doctrine n'est en jeu. « La question, dit M. Colson, ne se pose plus entre le libéralisme et le socialisme ou l'interventionnisme... La préférence donnée à la solution étatiste ou à la solution mixte n'implique nullement adhésion au principe des industries d'État ou à celui du contrôle de l'État sur l'industrie privée. » Et l'auteur, dont la compétence est spéciale en la matière, conclut à la supériorité du régime des concessions. Pour deux raisons : la première est que les services d'État sont plus dispendieux que les autres, la seconde qu'ils créent une interférence dangereuse entre les deux ordres d'activité, politique et économique, que le pouvoir soit autoritaire, ou qu'il soit électif : il dispose au premier cas de moyens d'oppression funestes à la liberté des citoyens, est soumis au second à la tyrannie des électeurs. « L'État maître des tarifs, a-t-on dit, c'est l'État esclave des tarifs. »

La concession pare ce double risque. Elle n'empêche pas que l'État ne surveille l'entreprise et n'y demeure financièrement intéressé. Elle convient au caractère commercial qui se fond dans le service exploité avec le caractère public. A la dualité de nature correspond la dualité de fonction. L'avantage est considérable. Toute œuvre économique implique un capital. Si l'État s'engage, nul contrôle ; mais si c'est l'épargne, la surveillance redevient active. La preuve en est faite, quant aux Compagnies de chemins de fer : « Les reproches mêmes que leurs adversaires leur adressent, dit M. Colson, de parcimonie excessive dans l'exploitation, de résistance abusive à l'abaissement des tarifs, montrent qu'elles ne considérent nullement le montant de leur produit net comme une chose indifférente... Le mode d'exploitation adopté, répondant aux

besoins commerciaux, *apparaît comme remarquablement économique.* »

Si le capital remplit ici son rôle, c'est moins par le mode d'organisation et la forme de la direction — qui, le même auteur le note, dans un ensemble de services si complexes, sont nécessairement d'un type bureaucratique, — qu'en ce qui touche le rendement pécuniaire. Car l'épargne veut être rémunérée. Il faut que les compagnies concessionnaires jouissent d'assez d'indépendance pour que le pouvoir puisse « à chaque instant, en présence de demandes absurdes ou excessives, se retrancher derrière l'impossibilité de leur forcer la main, leur laisser l'odieux du refus. »

Mais la concession d'un service public ne se conçoit qu'appuyée d'un contrôle et c'est là, que le contrôle soit insuffisant ou excessif, le point faible du système. Il convient aussi qu'elle s'accompagne d'une association financière, qui, mettant l'État en tiers dans ses profits ou ses pertes, l'intéressant par là à l'exploitation, l'incite à donner au contrôle lui-même la souplesse qui convient à une œuvre commerciale. Telles sont les données générales, qui servent d'indispensable préface à l'examen des régimes nouveaux.

Dans l'étude de chacun de ceux-ci, deux points retiendront notre attention : les dispositions financières et l'organisation de la direction.

LA RÉORGANISATION DES TRANSPORTS

Dans l'ordre des transports, il y a lieu de considérer tour à tour :

Le nouveau régime des chemins de fer ;

Le régime des ports et les projets d'organisation de la navigation fluviale.

LE NOUVEAU RÉGIME DES CHEMINS DE FER

Ce régime a été sanctionné par la loi du 29 octobre 1921, votée après des délais, dont on se rappelle la longueur. Cette loi n'ajoute que peu de dispositions, et la plupart d'ordre social, à

la convention passée définitivement le 28 juin 1921 entre M. Le Trocquer, ministre des Travaux publics et les représentants des divers réseaux.

Dispositions financières.

Il est mis fin sur divers points au régime existant, qu'avaient organisé les conventions de 1883, par l'article 19.

« Les dettes de garantie des exercices antérieurs à 1914 seront arrêtées à la date du 31 décembre 1913 : elles cesseront de porter intérêt à partir de cette date, sauf dans le cas prévu, etc. ; elles ne seront exigibles qu'en fin de concession ou en cas de rachat. L'Etat fait remise aux Compagnies des dettes contractées par elles au titre de la garantie d'intérêt pour les années 1914 et suivantes, jusqu'à la mise en vigueur du nouveau régime. Il remboursera aux Compagnies du Nord et du P. L. M., par le payement d'indemnités payables jusqu'en fin de concession, et conformément à l'article 15 b, les sommes portées ou à porter au compte d'établissement de ces deux réseaux, par application de l'article 20 de la loi du 26 octobre 1914, non couvertes par des reversements ou des remboursements. »

On a vu plus haut à combien se montaient les dettes ainsi remises. Quant à celles antérieures à 1913, elles résultaient des conventions de 1883, dont M. Colson résume ainsi les dispositions : l'association que ces conventions ont organisée consiste non dans le partage des excédents ou des déficits de chaque année, mais dans une répartition variable des bénéfices, excédant le revenu garanti. L'Etat seul supporte le déficit ; mais il le supporte à titre d'avance, remboursable avec les intérêts simples à 4 %. Lorsque le revenu garanti est dépassé, tout l'excédent est affecté d'abord à rembourser les avances de l'Etat, intérêt et capital. Une fois la dette d'une compagnie éteinte, tous ces excédents lui appartiennent, jusqu'au chiffre pris comme point de départ du partage. Enfin, quand le produit net excède ce dernier chiffre les deux tiers du surplus sont versés à l'Etat, et la Compagnie en conserve le tiers. »

« Sont maintenues, dit à son tour l'article 22 de la Convention du 28 juin, toutes les dispositions des conventions antérieures non contraires à celles de la présente convention. »

Et celle-ci modifie le régime financier antérieur, sur deux points principalement : elle crée la solidarité financière des réseaux au moyen d'un fonds commun, faisant l'objet d'un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor, et destiné à pourvoir à l'équilibre de leurs recettes, dépenses et charges, et à leur faire, le cas échéant, en cours d'exercice, les avances nécessaires au fonctionnement de leur trésorerie ; elle institue d'autre part (art. 14), un système de primes annuelles tendant à intéresser le réseau et son personnel au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses.

Il faut conclure de là que la garantie d'intérêt subsiste : « Sur les recettes brutes de toute nature, dit l'article 15, entrant dans

son compte d'exploitation, chaque réseau prélèvera : *a*) ses dépenses d'exploitation ; *b*) le montant des charges effectives (intérêts, amortissements, frais accessoires) du capital social, etc., plus certaines sommes fixes.

« L'excédent, s'il existe, sera versé au fonds commun; inversement, si les recettes ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prélèvements ci-dessus, la différence sera versée au réseau par le fonds commun. » Ainsi se détermine la participation de l''Etat. Tandis que les réseaux ne sont intéressés que par une prime (3 % sur certains excédents de recettes, 1 % sur certaines diminutions d'insuffisances entre recettes et dépenses), à la bonne gestion, l'Etat qui alimente le fonds commun en déficit, en percevra le solde actif à la liquidation finale, si ce solde existe. Ce fonds, outre les excédents du compte d'exploitation qu'il reçoit, vient par moitié au partage des primes excédant un certain chiffre. La prime accordée au personnel procède des mêmes bases.

Organisation de la direction.

Il n'est rien modifié à l'organisation propre à chaque réseau. Du Conseil d'administration — M. Colson remarque que « sur la centaine d'hommes qui siègent dans ces conseils de nos grands réseaux, on n'en trouverait pas dix peut-être, élus en raison du nombre de leurs actions», — émane toujours le chef, mais suivant la tradition en vertu de laquelle les réseaux concédés sont dirigés par des ingénieurs de l'Etat en congé. Le compromis est ici étroit entre les deux modes de régie.

Mais aux directions particulières est superposée une direction commune. Deux éléments la composent : le comité de direction comprend des représentants des six réseaux et choisit parmi ses membres ses président et vice-président ; son rôle est d'unifier les conditions d'exploitation technique. Le Conseil supérieur des Chemins de fer couronne l'édifice : il est composé : *a*) des dix-huit membres du Comité de direction ; *b*) pour chacun des six réseaux, de deux représentants du personnel, désignés par le ministre des Travaux publics ; *c*) de trente représentants des intérêts généraux de la nation, nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des Travaux publics, et d'un président nommé de même. Ce Conseil est chargé de fournir au ministre des avis sur toutes les questions d'intérêt commun aux réseaux : régime financier, programmes de travaux, règlements de service, etc. Ces avis sont soumis à l'approbation du ministre, qui ne peut prendre une décision contraire à un avis du Conseil supérieur qu'après une deuxième délibération de celui-ci. Quant aux pouvoirs du ministre, ils se dégagent de la prescription d'après laquelle, faute par un réseau de se conformer à une décision régulièrement prise, il peut, après mise en demeure, être procédé d'office à son exécution.

RÉSEAU D'ÉTAT

Ce régime est commun à tous les réseaux. Il embrasse celui de l'Etat avec les autres. Mais tandis qu'il n'est proposé aucune retouche à l'organisation des Compagnies, l'idée d'une réforme des chemins de fer de l'Etat fait son chemin. Il a été institué naguère une commission extraparlementaire composée, outre des membres du Parlement, de représentants des départements, communes et chambres de commerce desservis par le réseau, de membres du Conseil d'Etat et de hauts fonctionnaires des ministères des Travaux publics et des Finances. Cette commission était chargée d'examiner le projet d'affermage présenté par de gouvernement : le projet, analogue à celui qui fut adopté pour l'aménagement du Rhône, attribuait à l'Etat une participation sous la forme d'actions d'apport. M. Dutreil, rapporteur, conclut le 17 décembre 1921 à l'affermage du réseau entre les mains d'une société au capital de 210 millions, dont les particuliers seraient appelés à souscrire les deux tiers, soit 140 millions, et les collectivités intéressées le troisième tiers, soit 70 millions ; il proposait de créer en outre 60.000 actions de travail de 500 francs. Cette société serait dirigée par un Conseil d'administration, ayant les pouvoirs ordinaires des corps semblables, quoique autrement composé ; quatre éléments divers s'y trouveraient en effet réunis : les actionnaires privés, représentés par quatorze membres, les collectivités, par sept, l'Etat, par trois, et le personnel, par trois autres.

L'idée d'industrialisation reparaît ici. Nous la retrouvons à un stade plus avancé de son évolution. Le Conseil d'administration et de directeurs des Postes et Télégraphes, fruit d'un effort plus timide exercé sur un département plus purement étatiste, demeurait à l'état d'un corps consultatif ; la désétatisation y était plus apparente, en dépit des douze représentants élus, moitié par le public, moitié par le personnel.

TRANSPORTS EN COMMUN DE LA RÉGION PARISIENNE

Nous avons vu le contrôle public sur la gestion des chemins de fer en général se resserrer, tandis qu'on s'efforce de pourvoir le réseau d'Etat d'une organisation plus autonome dans le cadre commun. C'est le mouvement inverse qui s'observe pour les transports de la région parisienne. Ici la diversité était la règle : quand le rachat fut décidé en juillet 1920, six Compagnies fonctionnaient encore. Le rachat prit date du 31 décembre 1920. Depuis lors, les transports sont exploités par une Compagnie fermière unique, conformément à un régime inspiré des préoccupations que voici : « Un double devoir, disait M. Henri Rousselle à la séance du Conseil municipal du 5 juillet 1920, s'impose à l'autorité concédante : veiller à ce que le prix de la prestation soit au moins égal à son coût

réel, faire tomber les cloisons étanches entre les réseaux. » Elaboré d'après les directives générales du nouveau régime des Chemins de fer, le régime nouveau en diffère pourtant sur un point : la Compagnie n'est propriétaire d'aucune part, ni de la voie, ni du matériel qu'elle exploite ; le fermier n'est qu'un gestionnaire.

L'autorité concédante est le département : un accord a été passé à ce sujet entre celui-ci et la Ville de Paris qui, renonçant à toute participation dans les bénéfices éventuels, se contente d'imposer à la société fermière certaines redevances. Elle conserve une représentation dans les commissions constituées pour le contrôle de la Société.

Correspondant au Conseil supérieur des Chemins de fer, est institué un Comité consultatif des transports, auquel le personnel est appelé à participer.

La Société, ne se voyant confier que l'exploitation proprement dite, le département garde à sa charge les dépenses de premier établissement. Aussi le capital, engagé conformément aux statuts, ne dépasse-t-il pas 60 millions, dont six sont affectés à un cautionnement garantissant les engagements pris ; sur le reste est prélevé le fonds d'approvisionnement.

Il est admis que la Société doit jouir dans la gestion de toute liberté d'action et de direction. Mais ses opérations financières sont soumises au contrôle du préfet de la Seine : celui-ci approuve les dépenses, examine le budget de prévision et les comptes annuels; il peut faire vérifier les écritures par ses agents.

La rémunération de la société a été conçue d'après le mode adopté pour les compagnies de chemins de fer. La Société perçoit un loyer fixe de 6 % de l'argent engagé : c'est la garantie d'intérêt, une prime de 1 % pour toutes les recettes, une prime d'économie déterminée. Mais, trait particulier, la rémunération des commissaires des comptes, des membres du Conseil et de la direction, au lieu de figurer au compte d'exploitation, est imputée sur la prime. Si, après divers autres prélèvements, la rémunération à verser aux actionnaires dépasse 8 %, l'excédent se partage entre la Société et le département ; car il n'y a pas de fonds commun. S'il y a déficit en fin d'année, le département le couvrira.

Quant aux actions de travail, il n'en est point créé faute d'un capital auquel les travailleurs puissent, dit M. le Préfet de la Seine, accéder ; voie et matériel appartiennent au département ; il est prévu en faveur du personnel une prime sur les recettes.

RÉGIME DES PORTS, DES VOIES NAVIGABLES ET DE LA NAVIGATION FLUVIALE

La guerre a soumis à une organisation fortement concentrée les ports maritimes et fluviaux, à des règlements stricts la circulation à travers les rivières et les canaux. Le régime actuel des ports autonomes, dont les grandes lignes datent de 1912, est une œuvre d'après guerre.

Les ports et les rivières sont la propriété de l'Etat, relèvent de son domaine public. C'est à lui qu'il incombe de les aménager ; durant le dix-neuvième siècle, la gestion en fut confiée à l'administration des Ponts et Chaussées. Les dépenses qu'ils entraînaient étaient à la charge du budget, diminuées dans une certaine mesure par les fonds de concours offerts par les communautés, en particulier les Chambres de commerce.

Le régime de l'autonomie, applicable aux principaux ports, certaines mesures de décentralisation et d'industrialisation adoptées pour les autres, changent profondément ce système.

Avant la guerre, un port français n'était pas traité comme une unité propre. La liaison manquait entre les services administratifs qui s'y trouvaient réunis à divers titres : la direction faisait défaut.

Ce défaut fut corrigé pendant la guerre, par l'arrêté du 31 décembre 1916, instituant le service central d'exploitation des ports maritimes, avec un chef principal et des chefs d'exploitation dans les différents ports. Un arrêté du 16 janvier 1917 précisait leur fonction : afin que le chef d'exploitation local pût régler l'activité du port, autorité lui était donnée sur tous les services civils et militaires usant du port ou s'y rattachant. Plus tard, le 12 juin 1919, il était institué au ministère des Travaux publics, un *Comité d'exploitation des ports maritimes*, chargé de répartir le trafic selon les capacités, d'assurer l'exécution des programmes d'ensemble.

On aurait pu croire que ces diverses institutions marquaient un progrès vers la centralisation. C'est le contraire qui se produisit, la loi du 19 juin 1920 posant les bases du régime d'autonomie qu'une loi plus ancienne, remontant à 1912, avait pour la première fois instauré. L'autorité directe appartiendra désormais, après enquête et décret, à un Conseil d'administration du port, érigé en établissement public investi de la personnalité civile. Ce conseil est composé de représentants élus et d'autres nommés par décret. Quand le port est pourvu d'une Chambre de commerce, c'est elle qui désigne une partie des membres, en les prenant dans son sein ou parmi les principaux usagers. Les autres, en nombre égal, sont désignés par le ministère sur des listes établies par les Chambres de commerce des régions intéressées, — c'est la part faite au régionalisme. — En outre un ouvrier est nommé par décret sur une liste dressée par les syndicats. Enfin le Conseil général et le Conseil municipal disposent d'un siège chacun.

Au moyen des ressources dont il a l'usage : droits de quai, péages et au besoin subsides, le conseil fait exécuter les travaux nécessaires. Ses décisions sont toujoures sujettes à l'opposition ministérielle, et si les finances d'Etat sont engagées, il faut une autorisation administrative. De ces recettes et de ces dépenses, il est dressé un budget annuel, de même qu'un compte. L'établissement public est soumis aux règles de la comptabilité publique.

La direction effective appartient au directeur, qui a succédé au chef d'exploitation et comme tel continue de relever du pouvoir central avec qui il correspond pour toutes affaires étrangères à

la compétence du Conseil d'administration. Il est nommé non point par le Conseil, mais par décret, sur une liste de trois membres que ce dernier présente. Mais il est rémunéré sur le budget du port ; son traitement est fixé par le Conseil, qui peut demander sa révocation.

Il a sous ses ordres tout le personnel du port qu'il nomme, mais en choisissant les ingénieurs et les conducteurs dans le service des Ponts et Chaussées. Il réunit en conférences les chefs des différents services qu'il a tous sous son contrôle.

Régime complexe où s'aperçoit bien la dualité des deux éléments qui s'y accordent : l'Etat et l'usager. On remarquera qu'ici l'administration locale autonome n'engage aucun capital. Il lui appartient de créer les ressources nécessaires, pour faire face au paiement des dépenses.

***

A la question des ports se rattache celle de la navigation fluviale. Les canaux sont chose d'Etat. Mais comment l'usage en est-il réglé ? Avant la guerre, c'était la liberté complète. Ni les dispositions du livre II du Code de commerce, relatif au commerce maritime, ni les mesures touchant les transports par terre, n'étaient en ce domaine applicables. Bateliers et compagnies de navigation n'étaient assujettis à d'autres règles que celles prescrites d'une manière générale par les articles 91 à 108 du Code.

On a vu que pendant la guerre, la navigation fluviale avait été soumise au régime de l'exploitation militaire, comportant la fixation des tarifs et des tours d'affrètement. Maintenus provisoirement avec leur caractère obligatoire par le décret du 31 décembre 1919, les bureaux de tour ne gardèrent, après celui du 11 janvier 1920, qu'un caractère facultatif. Il entrait dès lors dans l'esprit de l'administration d'utiliser l'organisme établi pendant la guerre pour réaliser le « régime de la liberté organisée. » Les Bureaux de tour d'affrètement devaient servir d'embryons aux futures Bourses de fret.

On observe un assez exact parallélisme entre les dispositions de la loi du 12 juin 1920 sur les ports, et celles du décret du 11 janvier. Les Bureaux d'affrètement que, sauf autorisation ministérielle, municipalités, chambres de commerce ou groupement d'usagers, peuvent créer, sont gérés par un comité de direction, composé par parties égales d'entrepreneurs de transports et de commerçants. Ils mettent en relations les intéressés et régularisent la circulation sous le contrôle des Travaux publics.

D'autre part, les conventions d'affrètement sont soumises à des dispositions précises. Ces conventions, ainsi que les lettres de voiture dont il convient de faire usage, doivent être rédigées conformément aux modèles types établis par l'*Office national de la navigation*. Le régime des transports fluviaux se voit de la sorte imposer un contrôle administratif plus strict, qui le rapproche de celui que subissent les chemins de fer. Ce sont là, nous indique le

ministère des Travaux publics, les premiers linéaments d'un *Code fluvial* qui manque encore à notre pays.

***

Si la navigation fluviale avait jusqu'à présent échappé à des règles formelles, il n'en était pas de même du commerce maritime. Celui-ci était depuis longtemps soumis à un code complet, le droit maritime ayant été codifié en France par l'*Ordonnance de la marine*, d'août 1681, qui compte parmi les plus considérables de l'ancien régime : le livre II du Code de commerce procède de là.

Aussi la question des rapports de l'Etat et de l'armement ne se peut-elle poser de la même manière. Une autre raison le veut d'ailleurs : c'est que la mer est libre, et si la circulation des navires implique la traversée des eaux territoriales et l'accès dans les ports qui relèvent du domaine public, il s'agit là d'une considération secondaire : l'intervention de l'Etat ne se justifie point comme en matière de transports intérieurs.

Aussi bien la démobilisation de la flotte marchande est-elle terminée. La réquisition a pris fin, et les navires de l'Etat, à quelques exceptions près, ont été rétrocédés à l'armement privé. Il est un point pourtant, qui a toujours suscité l'intervention de l'Etat. On sait qu'à l'ordinaire, l'exploitation des cargos est seule rémunératrice, tandis que celle des lignes de passagers est souvent coûteuse. L'Etat ne peut cependant se dispenser d'assurer des relations régulières entre les parties continentales et coloniales du territoire français. En même temps que réapparaît la notion de service public, se marque une distinction nette entre deux domaines : l'un, où règne la liberté commerciale, c'est celui des transports de marchandises ; l'autre, où des rapports entre l'Etat et les Compagnies doivent s'établir ; on en trouve un exemple récent dans la convention nouvelle passée entre l'Etat et la Compagnie des Messageries maritimes pour l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général sur l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Calédonie, la côte orientale d'Afrique et la Méditerranée orientale (1).

Il va de soi que le régime de la concession est ici le seul recommandable : les pitoyables résultats de la gestion maritime de l'Etat en sont la preuve convaincante (2).

---

(1) Rapport Valude, n° 2439, 1921. Chambre et discussion à la Chambre, 29 avril 1921.

(2) *Temps*, 10 février 1922 : *Les navires ex-allemands au Portugal.*

« Lisbonne, 9 février.

« On dément formellement de source autorisée l'information de source anglaise d'après laquelle les quarante navires ex-allemands saisis par le Portugal et qui, après avoir été affrétés à l'Angleterre, étaient exploités par les transports maritimes de

LE RÉGIME DES FORCES HYDRAULIQUES

Les cours d'eau navigables étant compris en France dans le domaine public, leur exploitation n'est possible qu'avec l'agrément de l'Etat. Sous l'empire des nécessités de guerre « l'administration des Travaux publics, dit M. Claveille dans son rapport du 8 septembre 1917, s'est depuis longtemps préoccupée d'équiper toutes les unités que renferme son domaine. »

Mais nombreuses sont les rivières, dont la propriété appartient aux riverains, et qui sont riches en énergie. On admet dans notre droit que la pente des eaux, comme celles-ci mêmes, est *res nullius*. D'après le Code civil, article 713, « les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat ». C'est moins sur ce principe, en fait inappliqué, que sur des raisons d'opportunité qu'on se fonde pour admettre ici l'intervention de l'Etat.

L'exploitation de l'énergie hydraulique touche à l'ordre public par deux points : il résulte de l'usage qui en est fait, pour la distribution de lumière ou de force motrice, qu'elle confine à certains services publics ; il faut en outre qu'elle soit transportée et l'on voit intervenir le principe admis pour les transports. Mais les rives appartenant avec le lit aux riverains, l'opposition de ceux-ci paralyserait toute entreprise. Aussi les auteurs les plus libéraux admettent-ils l'institution d'un régime analogue à celui des autres concessions de travaux publics, avec retour à l'Etat au bout d'un temps déterminé. C'est ce régime que la loi du 16 octobre 1919 et le décret du 5 septembre 1920 ont mis au point.

L'Etat est en fait maître de toute la force hydraulique en France. Il peut ou la concéder ou l'exploiter lui-même : il peut aussi la concéder aux départements et communes.

S'il exploite lui-même, c'est au ministère des Travaux publics que la gestion est confiée. Celui-ci, de toute manière, dispose de l'autorité pour organiser l'exploitation des rivières suivant un plan d'ensemble. Il instruit les demandes des particuliers, et les adapte à ses vues générales. Un comité consultatif lui est adjoint, composé de députés et de sénateurs élus par le Parlement, au nombre de

---

l'Etat portugais, passeraient sous le contrôle du groupe allemand d'Hugo Stinnes. Cette flotte d'Etat qui, sous la direction d'une commission officielle, a donné des résultats très onéreux pour le Trésor, va être réorganisée et administrée commercialement par un comité de techniciens. Cinq de ces navires vont être affectés aux transports de la colonie de l'Angola, et quatre au Mozambique ; d'autres serviront à renforcer les services de navigation avec le Brésil et l'Amérique du nord. Le reste sera affrété par groupes ou isolément à des entreprises portugaises. »

douze, et de douze représentants de l'industrie, de l'agriculture, de la navigation et du tourisme nommés par décret.

Si l'Etat n'exploite pas lui-même, il abandonne l'exploitation à l'industrie privée. Il concède les entreprises principales, autorise les moins importantes, mais jamais pour plus de soixante-quinze ans ; ce délai écoulé, les unes et les autres lui reviennent gratuitement. Il conserve d'ailleurs le droit de racheter à tout moment les concessions, dans certaines conditions déterminées au cahier des charges.

Obligeant le concessionnaire à acquérir les droits à l'usage de l'eau ainsi que les terrains nécessaires à l'installation de l'usine, l'Etat lui délègue l'exercice de son droit régalien d'expropriation, moyennant indemnité fixée par le tribunal civil. En échange, il impose à l'exploitant l'observation de certains règlements particuliers, le soumet au contrôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées, par qui tous les travaux d'installation doivent être autorisés et réceptionnés, les comptes examinés ; il fixe les tarifs de vente au public et ceux plus avantageux qu'il se réserve à lui-même. Le ministre des Travaux publics se voit assurer en outre le droit de réquisitionner l'énergie produite dans certaines limites données, et le concessionnaire doit tenir des réserves d'eau à la disposition des services publics.

Il paie à l'Etat une double redevance : redevance fixe annuelle, redevance proportionnelle au nombre de kilowatts-heures produits: celle-ci forme l'un des éléments de son prix de vente au public. Elle est révisée périodiquement suivant des modes prévus qui diffèrent d'après les cas.

En outre, la loi du 16 octobre prévoit la participation de l'Etat aux bénéfices annuels de l'exploitation, l'attribution à son profit d'actions d'apport et, s'il contribue à l'entreprise par une subvention, d'obligations et d'actions ordinaires ; d'actions privilégiées enfin s'il souscrit une part du capital social : dès lors que l'Etat s'engagera financièrement, il aura des représentants au Conseil d'administration.

Dans tous les cas, que l'exploitation soit sujette à la régie directe, à la concession ou au régime de l'autorisation, « devra être organisée la participation du personnel aux bénéfices et à la gestion dans le cadre de la loi du 26 avril 1917. »

Application a été faite ou projetée de ces principes :

1° En ce qui concerne la concession aux collectivités intéressées, départements, communes, établissements publics et collectivités diverses, par la loi du 27 mai 1921 sur l'aménagement du Rhône. Lesdites collectivités, qu'elles réussissent ou non à assumer la concession unique des six sections entre lesquelles le fleuve est divisé depuis la Suisse jusqu'à la mer, se substitueront une ou, le cas échéant, plusieurs sociétés. Le capital-actions de celles-ci sera couvert par les collectivités ou établissements publics intéressés, les industries régionales ou les particuliers. L'Etat garantit l'intérêt des obligations, non celui des actions ; quoiqu'il se réserve une participation aux super-bénéfices qui atteint 50 %, après

remboursement de la dette de garantie. Les particuliers n'ont droit qu'à un tiers des sièges du Conseil d'administration, dont l'Etat occupe les deux cinquièmes et le fauteuil présidentiel.

2° En ce qui concerne la concession à l'industrie privée, par la convention du 17 septembre 1921 relative à la concession de l'usine électro-chimique de Lannemezan et de ses dépendances, l'Etat devant participer aux produits nets d'exploitation, et par la convention passée entre lui et la Société des forces motrices du Haut-Rhin pour l'exploitation de la chute de Kembs.

LE RÉGIME DES MINES

De même que les eaux courantes, le sous-sol et les richesses qu'il renferme, tant que celles-ci ne sont pas découvertes, sont tenus en droit français pour *res nullius*. Une législation ancienne d'un siècle soumettait la mise en exploitation des mines à un acte de concession délibéré en Conseil d'Etat. Mais cet acte accordé, l'Etat reconnaissait la propriété perpétuelle de la mine et ne prévoyait d'expropriation que suivant les formes du droit commun. Seuls les particuliers étaient aptes à recevoir la concession des mines. Les pouvoirs publics étaient libres de l'accorder ou de la refuser à l'inventeur, et s'ils la refusaient, de fixer l'indemnité due par le concessionnaire. Le propriétaire n'avait droit qu'à une redevance nominale.

La loi du 9 septembre 1919 a modifié ce régime. Il ne sera plus accordé à l'avenir de concession de mine que pour une durée limitée, durée invariable de 99 ans pour les gisements de houille et de lignite, et pour les autres pouvant varier entre 50 et 99 ans. L'Etat s'arroge le domaine éminent et garde une partie du domaine utile : il étend son droit de contrôle et s'assure une part dans les bénéfices.

De même que pour les forces hydrauliques, un *Comité consultatif des mines* est constitué. Mais la composition est un peu différente : ingénieurs des mines et fonctionnaires, membres du Conseil d'Etat, délégués des exploitants se retrouvent ici, ainsi que des parlementaires ; les représentants des ouvriers mineurs sont en plus.

A l'expiration de la concession, terrains, bâtiments, matériel, font gratuitement retour à l'Etat ; il n'est point ici prévu de droit de rachat au profit de ce dernier, mais une faculté de renonciation avant terme est laissée au concessionnaire.

Même contrôle de l'ingénieur en chef sur la comptabilité de l'exploitation que l'ingénieur en chef des Ponts exerce sur les entreprises hydrauliques. Mais l'Etat n'est point maître des prix. La différence, qui dans l'ordre économique sépare les services de caractère public d'une exploitation plus exclusivement com-

merciale, se fait ici sentir : l'Etat admet que la loi mondiale de l'offre et de la demande domine le cours du charbon et des métaux.

En sus des impôts et redevances (1), le concessionnaire est désormais tenu de verser à l'Etat et au personnel une part de superbénéfice. Qu'est-ce donc que le superbénéfice ? C'est le profit de l'entreprise, quand il dépasse un taux déterminé : dans le cas des mines, c'est, dit l'article 15 du Cahier des charges type inséré au décret du 21 avril 1920, « l'excédent du bénéfice par rapport à l'intérêt réservé au concessionnaire. »

L'intérêt réservé, — mais non garanti par l'Etat, — est de 2 % supérieur à l'intérêt le plus élevé que rapporte la rente consolidée. L'intérêt est dit « cumulatif », c'est-à-dire que les bonnes années compensent les mauvaises. Quand le capital a touché sa part, s'il reste un excédent, l'Etat et le personnel interviennent : le premier perçoit une fraction de l'excédent, qui va croissant à mesure que s'élève la proportion de celui-ci par rapport au capital engagé (2). Il en rétrocède le quart au personnel.

La plus-value du capital, au cas où la mine est vendue, ou quand la concession prend fin, est considérée comme un superbénéfice complémentaire et partagée comme telle.

Si les prix de vente restent libres, le taux des salaires est soumis à règlement. Le concessionnaire est tenu d'établir un bordereau des salaires minima, suivant entente collective régionale ou accord particulier. Si toute entente fait défaut, la décision appartient à une commission mixte composée en nombre égal de patrons et d'ouvriers, qui forme la première instance, et enfin à une Commission arbitrale comprenant au besoin trois membres désignés par le Comité consultatif des mines, instance suprême où l'autorité administrative sert d'arbitre.

***

Nous touchons ici à l'extrême frontière où l'intervention de l'État, légitime s'il s'agit de services publics, est proche de l'arbitraire et confine à l'étatisme. L'action des idées socialistes, qui, dit M. Colson, « tend partout à accroître la part réservée à l'État dans les propriétés nouvelles », est

(1) Loi du 8 avril 1910, art. 4.

(2) C'est une sorte d'impôt progressif sur le revenu, calculé en fonction du capital. Voici le texte :

Cette part atteindra pour les deux bénéficiaires réunis :
10 % sur la fraction du superbénéfice inférieure à 2 % de ce capital.
15 % — — comprise entre 2 et 4 % —
. . . . . .
75 % — — excédant 100 % de ce capital.

nettement marquée dans cette loi sur les mines. C'est l'aboutissement de la campagne déjà ancienne, qui avait réussi à faire suspendre l'octroi de toute concession minière, le gouvernement ne se relâchant de sa rigueur que moyennant des offres de concours, équivalentes à une participation de l'État aux bénéfices.

Si l'observation de Leroy-Beaulieu est juste, d'après laquelle la somme des valeurs cotées en Bourse ne s'était au total guère accrue en quarante ans, les pertes de certaines entreprises balançant les bénéfices des autres, quelle portée économique faut-il attribuer à la nouvelle législation minière ? L'État ne participant pas aux pertes, mais prélevant une part d'un certain excédent de bénéfices, il en résulte que les chances de rémunération du capital diminuent d'autant. Et l'industrie des mines est parmi les plus aléatoires. Il suffit de songer pour s'en convaincre aux dispositions légales relatives à la découverte des gisements. Si les placements miniers offrent dans leur ensemble moins de chances à l'épargne, prête à s'engager sous forme d'actions, nul doute que la prospérité des mines ne diminue. L'État, en fait, aura prélevé sur l'exploitation un impôt nouveau déguisé : le partage des superbénéfices a toute l'apparence d'une contribution.

***

Au point où nous sommes parvenus, discernant mieux les contours du domaine économique restreint où l'État étend inévitablement son ingérence, d'avec le champ plus vaste où la législation est vaine qui ne se borne pas à codifier les règles coutumières, il nous est possible d'apprécier quel régime convient le mieux à l'exploitation des divers services publics.

On vient de voir se succéder divers modèles conformes au même type général. Il semble qu'on aperçoive ici une tendance à l'assimilation, qui les rapproche les uns des autres, et qu'il s'élabore une forme nouvelle de gestion, où collaborent l'État et le capital privé. Le même schéma réapparaît

dans les différents chapitres : au sommet, le ministre des Travaux publics, exerçant l'autorité réglementaire, à ses côtés un Comité consultatif élaborant des vues d'ensemble, une hiérarchie de fonctionnaires représentant l'État auprès des organismes autonomes, à qui revient la fonction productrice ; dans ces organismes, un corps mixte composé des divers éléments intéressés, déléguant ses pouvoirs à une direction contrôlée, mais non pas subalterne. C'est avec plusieurs variantes l'application du système anglais des *public trusts*. Il est à présager que ce modèle sera suivi tôt ou tard dans l'œuvre de réforme nécessaire des services publics en régie. Si jamais les postes, télégraphes et téléphones arrivent à corriger leurs vices, ce sera grâce à ce moyen. La pratique, confirmant la doctrine, démontre que le régime de la concession est le meilleur.

Que penser à présent de cette théorie nouvelle : l'industrialisation ? Plusieurs sens sont enfermés dans ce mot, encore mal défini. Certains l'appliquent à des espèces qui comportent une concession, et par exemple au projet d'affermage du réseau de l'État. La signification exacte que le terme nous paraît avoir est celle d'une application des procédés de la gestion industrielle à l'exploitation en régie directe : il s'agit de calquer une méthode sans adopter le principe.

Prise dans ce sens, l'industrialisation nous semble n'avoir qu'une portée fort limitée. Sans doute, à défaut de concession, est-elle préférable à l'usage actuel : il va de soi que l'organisation même rudimentaire d'une comptabilité commerciale est préférable à l'entière absence de comptabilité, qu'une direction pourvue d'une certaine mesure d'autonomie aura plus de chances de succès qu'une direction purement hiérarchique. Mais ces modifications ne touchent que la forme et n'atteignent pas le fond. Nous rappellerons ici ce qui fut dit plus haut. L'activité vivante crée les formes qui lui sont nécessaires. Mais les formes les meilleures ne remplacent pas la volonté motrice, et la croyance en la vertu des formes ressemble fort à la superstition.

En creusant d'ailleurs, si peu que ce soit, l'idée d'industrialisation, l'on reconnaîtrait son vrai caractère, et l'on verrait

ce qu'elle recèle. Il suffit à ce sujet de marquer sa véritable origine. Voici quelques jalons qui peuvent y aider.

1919. Congrès radical-socialiste de Nantes, M. Debierre : « Les entreprises d'État, si on les veut prospères, devront être autonomes, avoir leur budget personnel de recettes et de dépenses, de façon qu'une grosse part, tout au moins, de leurs bénéfices, serve à l'amélioration des rouages du service et du personnel. »

Novembre 1911, l'*Humanité* résumant la thèse d'Edgard Milhaud : « Milhaud a terminé en montrant le mouvement des régies vers l'autonomie administrative. Pour se soustraire aux ingérences politiques, pour éviter les pernicieuses influences bureaucratiques, elles tendent à transformer leur administration en entreprise distincte, commerciale ou industrielle. De même les régies évoluent vers le socialisme, par le contrôle des consommateurs et le contrôle du personnel. Elles réunissent à la fois pour un résultat de progrès social, les représentants de la collectivité sociale, des consommateurs particuliers et des producteurs. »

1912, Vandervelde, *Le socialisme contre l'Etat :* « La condition, *sine qua non*, de l'appropriation collective des principaux moyens de travail, — qui transformera *l'Etat de la force en Etat du travail*, — c'est la séparation de l'État gouvernement et de l'État industriel... Certes, nous assistons, au contraire, à un développement simultané des fonctions autoritaires et des fonctions économiques de l'État. Mais déjà elles tendent à se différencier, et de plus en plus, *à mesure que les industries et les monopoles d'Etat deviennent plus nombreux*, on s'efforce d'accroître leur autonomie et de diminuer leur dépendance vis-à-vis du Gouvernement proprement dit. »

Le lien de filiation est visible entre ces textes et les suivants :

1920. Conseil économique du Travail (C. G. T., Fédération des coopératives, Ustica), *La Nationalisation industrialisée* : « L'organisme de gestion conserve au regard de la collectivité une autonomie administrative et financière complète ; on doit le concevoir sous la forme d'une régie coopérative autonome, à laquelle devront participer les trois

éléments suivants : la collectivité sous la forme présente de l'État ou du département et de la commune, les producteurs, les consommateurs. Il aura à sa tête un Conseil d'administration composé de trois catégories de membres : producteurs, consommateurs, représentants de la collectivité. »

Octobre 1921, Toesca, Congrès des fonctionnaires (dans l'*Ere Nouvelle*, 7 octobre) : « L'État a dû se déposséder de plus en plus de son pouvoir en faveur des compétences. Les groupements professionnels de fonctionnaires passeront avec l'État un contrat collectif de travail qui instituera un double organisme destiné, d'une part, à assurer l'observation des garanties professionnelles, et d'autre part, à mettre au point des réformes administratives. Nous vous invitons à tracer des schémas pour l'action de nos groupements professionnels introduits dans le rouage étatique. Car nous ne pouvons encore jeter bas la vieille armature pour installer le *travail au pouvoir*. »

On ne fera pas une tâche vaine en comparant ces thèmes avec les traits correspondants qui marquent les types nouveaux d'exploitation, introduits dans les services publics. Il semble bien qu'on aperçoive là le résultat d'un compromis entre deux tendances bien connues, qui poursuivent l'une la désétatisation, l'autre la syndicalisation des monopoles, tendances qui ne suivent pas la même route, mais se sont un instant rencontrées. Il se peut que l'effet de ce compromis soit salutaire, dans le champ restreint où il opère : il est à espérer que les forces opposées se neutralisent, à leur rencontre sur cet espace neutre, contrôlé par l'État. Et nous avons reconnu qu'un tel régime est économiquement préférable au désordre de la régie politique, irresponsable et dépendante.

Mais suivons la tendance que les textes cités caractérisent. Elle ne sacrifie l'étatisme ancien que pour le ressusciter sous une forme nouvelle : considérée de la sorte, l'industrialisation apparaît surtout comme un compromis politique entre l'État démocratique et la masse ouvrière, et présente tous les signes de « l'étatisme larvé ». Ce que celui-ci recèle, il est assez facile de le découvrir : c'est la manifestation d'un état morbide,

ruineux à la fois pour l'autorité publique et pour l'équilibre économique.

Car les formes une fois tracées et les formules arrêtées sont, en vertu de lois bien connues, sujettes à des imitations indéfinies. Peu de gens savent reconnaître la limite exacte où doit s'arrêter l'application des conventions admises en fait de services publics, et c'est pourquoi le régime sanctionné par celles-ci tend à servir de type universel. On trouvera une manifestation saisissante de cette tendance, dans les conceptions par lesquelles Walther Rathenau prétend réaliser l'économie nouvelle. Ces conceptions se résument ainsi :

Toutes les entreprises de même nature : filatures de coton, tréfileries, etc., sont groupées en syndicats, associations du premier degré, et ceux-ci en fédérations, associations du second degré, suivant le modèle de l'organisation syndicaliste devenue classique,

Ces organismes seront dirigés par des conseils d'administration, où siègeront des représentants de l'État, des patrons et des ouvriers. Ces conseils, sous le contrôle de l'État, auront une compétence générale pour l'exploitation de la branche d'industrie intéressée : ils élaboreront un plan d'ensemble, vaste et scientifiquement élaboré, de répartition du travail entre les diverses régions, distribueront la production à accomplir après l'avoir standardisée, importeront les matières premières, trouveront des débouchés aux produits finis. Ces fonctions s'accompliront en vertu d'un droit régalien. « L'État, dit Rathenau, confère au syndicat professionnel des droits étendus, presque des droits souverains. » Les syndicats, comme les consortiums français pendant les hostilités, comme les « Sociétés de guerre » allemandes, seront obligatoires. En échange de cette délégation d'autorité publique, l'État devient un coassocié : il prélève une part des bénéfices, et la notion d'impôt par là même, commence de se transformer : « On servira d'abord un intérêt raisonnable aux capitaux engagés ; le surplus sera partagé d'après une échelle à établir, de manière à ce qu'une partie revienne â l'État, une autre soit attribuée à l'augmentation des salaires et aux œuvres spéciales, une autre conservée aux producteurs, une autre

enfin destinée à diminuer le prix de vente des marchandises. »

Qui méconnaîtrait l'étroite parenté de ce système et de celui dont nous avons décrit les expressions diverses dans exploitation des services publics en France ? Le modèle, le patron, est identique : l'application ne diffère qu'en ceci, que l'État maître de ses services n'a laissé encore à l'élection par les groupes intéressés qu'une très faible part dans la formation des conseils. Si l'élection prévalait, c'est bien un pas décisif qui aurait été accompli vers le plan de la « République des Conseils », une partie de l'économie nationale tombant sous le contrôle de collectivités politiques indépendantes. C'est le règne de l'anarchie à son début, le capital étant dépossédé du droit que confère à l'épargnant la détention d'une force économique que lui seul, et par son propre effort, a constituée.

Le système de Rathenau est bien l'expression de la nouvelle économie socialiste. Le mode d'exploitation qu'il préconise s'applique à toutes les branches de l'industrie : il consolide le régime de guerre.

CONCLUSION

Résumons-nous ici. Après avoir décrit l'évolution qui s'est faite dans l'opinion publique, sur la valeur de l'étatisme industriel, nous avons analysé les faits eux-mêmes avec l'aide des chiffres : sorte d'épreuve de laboratoire qui, semble-t-il, a nettement confirmé le sentiment prédominant. Les preuves se sont multipliées, auxquelles nous nous sommes efforcé de donner toute la rigueur possible. Nous avons tenté cette opération de comptabilité générale des dépenses de guerre qui devait nous permettre de porter un jugement exact sur la valeur des méthodes suivies.

Mais considérer ces méthodes était chose de peu d'intérêt, si l'on faisait abstraction des circonstances qui en imposèrent l'usage. Il fallait remettre la question dans son cadre : c'est pourquoi nous avons cherché à définir les caractères particuliers de l'économie de guerre, régime d'exception qu'inflige l'état de blocus.

Cette exception devait confirmer la règle. Mais quelle donc était celle-ci ? Quels sont, par opposition avec l'économie de guerre, les traits essentiels du régime ordinaire ? Avoir une bonne économie, cela suppose qu'on sait compter. La production repose sur une comptabilité saine.

Ramenés à l'étude des institutions du temps de paix, nous avons retrouvé les monopoles. Procès depuis longtemps instruit ! L'infériorité de la production, dès qu'elle est soustraite à l'influence des forces capitalistes, est flagrante. La constatation en a été faite maintes fois, sans contradiction sérieuse. Il faut donc qu'à des phénomènes si constants corresponde quelque cause durable. Cette cause, nous l'avons vu, tient à

l'esprit même. Il n'est pas d'activité féconde sous la contrainte. La liberté est l'atmosphère même de la pensée ; et nul progrès n'est possible, s'il ne se rencontre pas dans l'ordre social assez d'élasticité, pour que les initiatives soient, par l'espoir du succès, appelées à naître. Morne existence que celle de l'homme s'il n'a que faire de son énergie ! La liberté lui permet d'inventer et d'agir. Et l'organisation se développe grâce à l'action. Nous avons insisté sur le caractère spontané de l'organisme capitaliste, montré comment d'elles-mêmes certaines forces s'étaient alliées, pour produire la forme actuelle de la société anonyme, de la *joint stock company* que de bons esprits ont pu considérer comme la plus essentielle des découvertes modernes.

L'État nous a paru n'avoir point à s'acquitter de la même tâche. D'un côté comme de l'autre, nous avons reconnu le trait distinctif de l'organisation : la hiérarchie. Mais hiérarchies modelées sur des corps différents : les fonctions de l'État ont déterminé en lui un certain ordre administratif, une constitution arrêtée. Cette constitution ne saurait se confondre avec celle qui s'est élaborée peu à peu, au cours d'un siècle, sous l'influence des besoins du travail ; production agricole, production industrielle, commerce, transports et banques, sont autant d'éléments de ce système naturel où, par le progrès même de la civilisation industrielle, chacun d'eux s'est trouvé engagé en des relations étroites, sans perdre son autonomie. Quelle apparence que l'État, organisme relativement simple et machinal, puisse jamais acquérir la souplesse qu'exige l'infinie multiplicité des rapports privés ? Nous avons été induit de la sorte à rappeler la distinction élémentaire des fonctions sociales, à séparer l'œuvre gouvernementale de l'œuvre productrice, l'économique du politique, le travail du pouvoir. Nous n'avons pas dissimulé notre adhésion à la doctrine libérale.

Arrivés là, nous pouvions revenir avec plus d'assurance aux données concrètes. En présence des problèmes fondamentaux que notre pays doit résoudre, quelle tâche utile remplir ? Nous ne prétendons point offrir des solutions radicales, nous donner l'apparence de croire qu'aucune idée sortie de nous

suffise, pour peu qu'on la suive, à aplanir les difficultés. Si l'exemple de l'échec subi depuis quelques années par tant d'auteurs de projets ne nous suffisait pas, le sentiment du peu d'influence directe que les idées ont sur les faits, ce sentiment continuellement éprouvé, achèverait de nous convaincre. Quelle part de travail efficace, quel fragment d'œuvre positive est-il donc possible d'accomplir ? Résumer les faits, à peine achevés, et les idées qui sont en train de se faire jour, nous paraît le meilleur moyen de fournir aux esprits ces clartés qui les détournent des solutions vaines et les conduisent à en rechercher de réelles.

Après avoir, dans la majeure partie de ce livre, exercé notre critique contre l'étatisme, l'ayant exclu du nombre des solutions admissibles, nous avons, pour préparer l'œuvre de la reconstitution française, rassemblé les données qu'il semble nécessaire d'avoir présentes à l'esprit.

***

C'est ainsi que nous avons été porté à exposer la situation financière, qui préoccupe toute la France. La question était en relation étroite avec toute notre étude : c'est pour fournir au Trésor des ressources nouvelles que jadis les partisans de l'étatisme pensaient à la création de monopoles ; c'est pour lui épargner des dépenses qu'on s'encourage aujourd'hui à les supprimer. En outre, l'embarras où nous sommes, conséquence directe de la guerre, résulte pour une part des pratiques de gaspillage issues de celle-ci, que nous avons décrites par le menu. A présent que l'on cherche à trouver des remèdes, le plus sûr moyen d'écarter ceux qui procèdent de l'étatisme est de montrer leur connexité avec lui. Toutes ces conceptions, de nature arbitraire, lui sont, par leur arbitraire même, apparentées.

Quels furent donc les remèdes préconisés ? Nous les avons passés en revue. A vrai dire, aucun d'entre eux ne nous a paru pleinement satisfaisant. Indiquons ici décidément pourquoi.

La réduction du taux de la rente ne dépend point du caprice individuel. On a vu récemment le ministre des Finances pra-

tiquer avec succès la réduction du taux d'intérêt des bons à court terme. Est-ce à dire que les partisans de ce genre d'économie eussent raison ? Oui, s'ils pensaient que l'état du marché comportait une réduction ; non, s'ils croyaient pouvoir l'obtenir en tout état de cause. C'est bien cette deuxième hypothèse qui est la vraie : on se souvient des projets de conversion de la rente qu'ont élaborés certains parlementaires qui prétendaient ruser avec les faits.

L'abandon des monopoles publics à l'industrie privée ne nous a point semblé non plus une formule de grande portée. Non qu'on ne puisse ça et là soulager l'État de telle ou telle charge vaine, vendre divers arsenaux, faire appel à des concours compétents pour l'organisation des services téléphoniques. Il est hors de doute que mainte économie serait possible. Et les moindres seraient les plus utiles pour peu qu'on les multipliât. L'ordre des services n'en deviendrait que meilleur par la suppression progressive des éléments superflus, sans qu'il y ait aucun bouleversement. Surtout serait évitée toute opération grandiose et aventureuse, plutôt propre à fournir des armes à la politique radicale qu'à ménager le budget (1). Plutôt que l'abandon en bloc de vastes services publics, qu'en général l'État gère depuis beaucoup plus d'années que l'étatisme n'a d'âge, il serait intéressant de dresser un compte minutieux de toutes les économies possibles et d'en instruire l'opinion : les commissions des finances remplissent la première moitié de la tâche ; l'autre s'en va tant bien que mal. Restent d'ailleurs à vaincre les résistances passives : du moins la lutte engagée sur un large front promet-elle des succès de détail ; mais quelle chance de désétatiser de grandes administrations sans provoquer des secousses ?

Ici se présente la doctrine générale de la désétatisation ; nous avons fait connaître les objections qu'elle soulève : tandis que l'étatisme tend à absorber l'industrie dans l'État, la désétatisation prétend assimiler l'État et l'industrie, en appliquant des deux côtés les mêmes méthodes. Pour nous, les

(1) L'on remarquera d'ailleurs l'étonnant sommeil où ces projets sont tombés : il semble à présent qu'il n'y ait eu là qu'un incident sans lendemain.

deux champs, quelles que soient leurs points de contact, restent distincts.

Quelles ressources l'État pourrait-il tirer de son domaine ? Avant d'en entreprendre l'inventaire, il le faudrait savoir. Ceci implique l'étude des conditions présentes du marché mondial. Qui donc, dans l'état de resserrement du crédit, de crise économique où nous sommes, se porterait acquéreur des biens de l'État français, pour des sommes qui valussent vraiment de faire l'expérience ?

Reste la plus réputée parmi les conceptions en faveur : l'industrialisation des services publics. Nous passons ici dans le camp adverse. Mais entre celui-ci et l'autre, il y a sur ce point maint échange : nombreux sont ceux qui entrevoient de ce côté des progrès possibles, quelles que soient leurs opinions politiques. Il se peut qu'ils aient raison ; et nous sommes prêt à nous incliner devant des arguments que peut-être notre critique fera ressortir plus vivement. Jusqu'à présent il ne semble pas que, ni du point de vue organique, ni du point de vue financier, l'industrialisation puisse être considérée comme un progrès fondamental. Elle ne peut, organiquement, conférer à l'industrie d'État les vertus de l'initiative privée : c'est un changement de forme, non de fond. Elle ne peut, financièrement, contribuer à un amortissement réel de la dette. Le seul intérêt qu'elle présente, c'est d'accroître en quelque mesure l'autonomie de certaines directions administratives et de permettre l'établissement de comptes d'exploitation moins incertains. Mais la théorie de l'industrialisation est une théorie économique et sociale générale ; ses origines le démontrent et la sorte de crédit qu'elle rencontre. Ses adeptes les plus fermes ne conçoivent nullement que son application doive être bornée aux services publics actuellement existants et qui rentrent en effet dans la définition du service public. Ils envisagent son extension au domaine économique tout entier. Par là, logiques avec eux-mêmes, ils s'opposent intégralement à la conception libérale traditionnelle, qui prend le système capitaliste tel qu'il est. L'idée d'industrialisation coïncide de façon presque parfaite avec l'idée de syndicalisation : elle substitue à la notion d'un organisme libre celle

d'une organisation rigide et formelle. Ainsi que le démontrent les exposés les plus clairement faits, à son terme, elle anéantit l'épargne et le crédit. Comme elle règle d'autorité l'usage de l'intelligence, elle détermine l'emploi de l'argent, fixe le taux légitime de l'intérêt ; dans sa perfection, elle enlève à l'individu toute raison de créer du capital à force d'épargne (1).

A ce point il faut choisir. Nous sommes rentrés ici dans le domaine où l'économique se confond avec le social et débouche ainsi dans la pure politique. Nous achevons de la sorte la longue pérégrination à laquelle ce livre nous a entraîné. Par une circonstance singulière, il semble que la dernière constatation, faite par nous à la fin, contredise presque absolument nos conclusions du début. Dans notre premier chapitre, c'est un détachement profond, une aversion décidée pour l'étatisme que nous avions cru discerner dans l'opinion de ce pays, Et nous en avons retrouvé les symptômes à mainte reprise au cours du livre. Or, en étudiant les nouveaux régimes économiques institués depuis la guerre, nous avons reconnu que sur de nombreux points des formules nouvelles s'étaient introduites, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles n'ont rien à voir avec le libéralisme traditionnel. Il nous a semblé que le législateur faisait de plus en plus sa part à une économie nouvelle, dont l'inspiration socialiste se décèle à la première recherche.

Que conclure de là en ce qui concerne et la tendance vraie de l'opinion française — le Parlement ne fait qu'y obéir — et les perspectives d'avenir ? C'est ici que l'utilité de ce livre peut-être apparaîtra.

***

A cet endroit, sans doute, le lecteur, surpris de voir que nous ne nous sommes pas rallié nettement à quelqu'une des solutions antiétatistes en cours, se demande quel but nous avons bien pu, en écrivant ce livre, avoir en vue. Que représente donc un antiétatisme de doctrine, même renforcé d'une

(1) Cf. *La Nationalisation industrialisée*, publiée par le Conseil économique du Travail, aux clauses financières.

copieuse analyse de faits, qui n'a pas pour seule conclusion logique la suppression des monopoles ? On va bientôt l'apercevoir.

Tentant, dès l'abord, l'analyse de l'idée que l'opinion a, suivant les époques, entretenue concernant l'étatisme, nous n'abordions pas directement l'étude des gestions d'État. Certains nous en ont marqué leur surprise. On eût souhaité, nous fut-il dit, à cette place, se rendre compte des faits plutôt que de suivre le développement des idées. On aurait voulu être éclairé sur l'origine de l'étatisme industriel.

C'est qu'en effet l'étatisme industriel est devenu une formule courante. On sait, et surtout l'on croit, qu'il s'est considérablement développé durant les quarante années antérieures à la guerre ; et le considérant comme un phénomène bien déterminé, en quelque sorte isolable, on aurait voulu l'apercevoir à son berceau, le voir grandir ensuite, nourri par la doctrine qui lui avait donné le jour. Mais notre étude a eu justement pour objet de montrer que les choses n'ont pas eu cette simplicité, ce clair développement.

En fait, nous l'avons vu, les monopoles ne sont pas nés d'un mouvement d'opinion. Ils n'ont pas eu pour origine des idées *a priori*. Ils sont antérieurs à la conception du socialisme d'État. Celui-ci a déterminé la politique d'assurances et de prévoyance, dont l'utilité n'est plus guère contestée ; on serait, ce semble, en peine de lui imputer un grand nombre des envahissements de l'État dans l'ordre de la production.

Ce n'est pas que ceux-ci ne se soient pas produits. La progression des dépenses de gestion le prouve. Mais ce développement dériva des circonstances. Ce fut l'œuvre de la seule administration, toujours désireuse d'étendre sa carrière, profitant de toute occasion. Cette sorte d'étatisme s'accorde dans les résultats qu'elle fournit, mais ne se confond pas avec le socialisme d'État doctrinal. Les exploitations d'État que nous rencontrons en France ne sont guère que des créations anciennes, remontant à l'Ancien régime ou bien des excroissances naturelles d'un État dont les besoins se compliquent ; abstraction faite des vieilles manufactures, quelles gestions d'État ne rentrent pas dans la définition du service public ?

Ce fait, si surprenant qu'il paraisse, ne doit pas être perdu de vue. Car la politique à suivre en dépend principalement.

Si les gestions diverses de l'État s'étaient développées sous l'influence d'une politique fausse, dictée par une opinion égarée, il serait naturel qu'on cherchât à corriger les erreurs commises. Dans la mesure où le phénomène s'est réellement produit, la correction doit être faite. Et d'ailleurs, elle est en train de s'accomplir comme le prouve l'exemple du réseau d'État.

Elle s'accomplit en même temps sans peine, les résistances qu'oppose un organisme à peine consolidé dans son nouveau régime, étant faibles. Il n'en saurait être tout à fait de même des institutions plus anciennes. Ici la prudence s'impose. Car il ne faudrait pas que le trouble causé dépassât le bénéfice escompté. Les projets de désétatisation formelle, pour tout dire, nous paraissent plutôt dignes d'inspirer des réformes discrètes que de servir au ralliement politique. Nous craignons que, sur ce point, l'ardeur combative n'entraîne peut être des mécomptes et que l'opinion, si ce n'est celle d'une minorité, suive mal. Sous le présent régime, c'est l'opinion des majorités qu'il s'agit de convaincre. Nous verrons bientôt quels arguments peuvent la trouver sensible.

Au demeurant, si l'analyse de l'évolution qui s'est produite dans l'esprit populaire, au sujet de l'étatisme, est exacte, s'il s'agit bien du déclin d'un idéal politique, alors ce qu'il s'agit d'encourager, c'est cette heureuse désillusion. On y parviendra, il nous semble — bien plutôt que par des campagnes contre les monopoles existants, efforts dont la réussite est improbable, — en donnant connaissance au corps électoral des résultats financiers déplorables auxquels l'étatisme de guerre a, en fait, abouti et en faisant apprécier à chacun les suites pécuniaires qui en résultent pour lui. C'est cette connaissance dont, en condensant et précisant tous les faits connus, en démontrant leur bien fondé, en liquidant les comptes qui s'y rapportent, nous avons tenté de fournir les éléments. L'utilité de ce livre, si elle existe, est là.

***

De quoi s'agit-il en effet ? Il n'est pas de politique positive, efficace qui ne s'appuie sur des données justes. Celles-ci ont leur prix en elles-mêmes.

Nous avons vu qu'au sein de l'opinion publique un double courant semble se manifester. En même temps que l'antiétatisme se généralise, se développe aussi certaine tendance vers des formules nouvelles, qui n'en sont qu'un aspect différent (1).

A quoi eût-il servi de prouver l'absurdité économique de l'industrie d'État, si l'opinion n'en était pas davantage préservée contre la séduction d'un système qui ne vaut pas mieux ? En sera-t-elle préservée par le seul fait que certaines exploitations rentreront dans le domaine de l'économie privée ? Il ne le semble pas. Le mouvement étatiste d'avant-guerre avait un caractère politique. C'est-à-dire qu'il s'agissait d'une croyance vague et mystique, entretenue par les artifices oratoires d'autant mieux que l'expérience du système était plus longtemps différée. A ce mouvement a succédé une réaction ; mais la réaction est toujours négative, ne satisfait pas. Aussi l'idée d'industrialisation, sous forme plus ou moins syndicaliste, tend-elle à se substituer à l'idée étatiste dans l'esprit incertain de la multitude, avide de progrès. Et l'idée a déjà d'assez fortes racines pour commencer de s'épanouir et se ramifier sous des formes légales. Quelle serait la conséquence d'un développement excessif de cette plante vivace ? Nous l'avons dit : tant que sa croissance est limitée au domaine des services publics, il en peut sortir du bien. Mais il est peu probable qu'elle respecte cette limite. La conception syndicaliste des entreprises aura chance de gagner en prestige

(1) La seule doctrine qui aujourd'hui encore mérite d'être qualifiée positive, la doctrine libérale semble n'avoir aucun crédit : pourtant elle constitue le fondement essentiel, toujours solide, de l'ordre politique, économique et social contemporain ; mais les idées en faveur ne sont-elles pas de préférence celles qui demeurent idéales, qui n'ont point de réalité ? L'esprit court vers la nouveauté. Est-ce à dire que les idées antilibérales soient forcément celles de demain ?

quand le modèle s'en sera dégagé dans les entreprises d'État. A moins pourtant que de nouveaux échecs ne trahissent sa nature inféconde. Quelles perspectives en effet la mise en œuvre d'un tel système a-t-elle chance d'ouvrir ? S'il est vrai que les succès industriels de notre époque et les progrès sociaux qui s'y sont joints, sont dérivés de l'organisation capitaliste du travail, l'organisation syndicaliste, dans la mesure où elle contredit la précédente, doit paralyser et ces succès et ces progrès. Il est vraisemblable, si jamais l'épargne se voit arracher le contrôle d'une gestion qu'il lui appartient aujourd'hui de confier aux compétences librement élues, qu'une étroite réglementation sera nécessairement substituée à l'invention intelligente : le travail sera frappé de léthargie (1).

***

Nous pouvons revenir maintenant à la question posée plus haut : quelle est la tendance vraie de l'opinion française ? Si l'opinion était délibérément attirée vers le régime dont nous venons d'esquisser la nature et les conséquences, l'ouvrage que voici n'aurait coûté qu'un vain effort. Mais le charme n'est point si puissant. Et d'autre part, l'opinion est assez flottante pour qu'il soit de quelqu'intérêt d'aider à la fixer.

Essayons en effet de l'analyser : où trouve-t-elle son équilibre intime et profond ? Moins que jamais l'heure paraît propice à la pure idéologie. Il est toujours, au sein d'une société, des esprits curieux de système, et parfois, après de longues périodes de malaise et d'incertitude, comme à la fin du XVIIIe siècle, on voit la foule s'enflammer tout entière

(1) On a connu au cours de l'histoire, des régimes semblables : ils ont même, habituellement, prévalu. Reste à savoir si l'état qu'ils imposent au monde et la sorte de civilisation qu'ils comportent sont inférieurs ou supérieurs aux nôtres ; là dessus les avis peuvent différer. Il faut noter pourtant que les Français, aussi longtemps qu'ils se sont crus, ou prétendus, libéraux, n'ont cessé de pester contre les ténèbres du moyen-âge. Mais le progrès est une conception subjective.

pour certaines conceptions abstraites ; celles-ci, un peu de temps s'étant passé, semblent d'ailleurs purement chimériques : elles répondaient à un état d'âme.

Il ne semble pas qu'il y ait parmi nous rien de pareil en ce moment. Nos préoccupations dominantes sont d'un ordre tout positif (1). Nous sommes acculés devant le problème financier et chacun se ressent de cette situation. L'impôt, même si sa répartition laisse à désirer, n'épargne personne. En même temps, la crise des affaires, même si son intensité varie, sévit partout.

Dans un tel état des esprits, il n'est pas probable que ni l'idée du progrès, ni l'attrait de la nouveauté puissent exercer l'influence qu'ils ont en d'autres temps. Aucune théorie ne saurait séduire par elle-même un peuple qui possède l'expérience des conditions communes du travail ; et ce n'est point par l'originalité de son système que tel parti prévaudra. Mais l'opinion est éminemment éclectique. Elle sait que les programmes sont composites, d'une part, et de l'autre, juge sur les résultats. Les pronostics électoraux qui courent témoignent de l'appréhension qu'on éprouve au sujet de son jugement. Si ces appréhensions se réalisent, avec les protagonistes de modes inédits du progrès, nous nous serons pourvus du maximum de chances de voir ces modes s'introduire. La politique antilibérale, nuisible au relèvement de notre pays, sera remise en vigueur. Le vieux malaise, qui régnait sur lui, avant la guerre, nous troublera de nouveau (2).

---

(1) Il n'en reste pas moins d'ailleurs que les solutions tentées peuvent participer davantage de la chimère que de la raison. Il ne s'ensuit pas, de ce que l'opinion est imbue de soucis matériels, d'ordre économique, qu'elle soit apte à discerner et dicter les solutions justes. Celles-ci ne peuvent naître d'une inspiration ; elles procèdent de la connaissance.

(2) Voici comment un écrivain financier américain résume, peu après l'entrée en guerre des Etats-Unis, la situation politique en France. Cf. Laughlin, *Credit of the nations*, New York, 1918, p. 151. « Dans la période immédiatement antérieure à la guerre, la corruption politique avait empoisonné à la fois l'état militaire et l'état financier en France. Elle n'était aucunement préparée à soutenir ce conflit gigantesque et pourtant n'était pas sans avertissement. Sa situation politique complexe et décourageante était imputable

Quel moyen d'éviter que cette éventualité se produise ? Il faut résoudre les problèmes pendants, s'engager du moins dans une voie où la solution apparaisse. La vanité du despotisme étatiste aura beau être démontrée de la façon la plus éclatante, ni raisons ni discours n'empêcheront l'électeur d'abandonner, malgré l'excellence de leur thèse, les adversaires de l'étatisme, s'il se sent en même temps souffrir d'un trouble par trop durable : les gouvernements apparaissent toujours responsables du mal et du bien qui s'accomplit, fût-ce par hasard, pendant qu'ils sont là.

Nous avons posé la question de savoir quelles sont nos perspectives d'avenir. Elles dépendent en partie de la politique qui l'emportera et toute prévision politique doit tenir compte, aujourd'hui surtout, de l'indifférence de la foule pour les principes. La réussite seule justifie.

***

Nous retombons ainsi sur la question financière. C'est le dernier point que ce livre laisse en suspens. Si la majorité actuelle se dissout aux élections prochaines, les causes en sont déjà faciles à prévoir. On lui reprochera son impuissance à assurer l'équilibre financier, en dépit de lourds impôts, à résoudre la crise économique qui rend la dette plus lourde et l'impôt même plus gênant et peut-être, de s'être immobilisée dans un système de politique extérieure, riche en conflits, mais pauvre en résultats pratiques. Il semble, si l'avenir économique tarde trop à s'éclaircir, qu'un moment puisse venir où les partis au pouvoir trouveront soudain leurs

---

à des degrsé divers à l'influence croissante des radicaux et des socialistes, au manque d'hommes d'Etat dans le Parlement (en est-il autrement aujourd'hui ?), à la montée des politiciens professionnels, aux grèves et au trouble social, au syndicalisme, à la démagogie parlementaire. L'intrigue allemande travaillait ouvertement à exciter les luttes politiques, les conflits du travail, l'antimilitarisme... » Si le relèvement financier de notre pays dépend de son crédit à l'étranger, on peut juger par cette citation du coup que lui porterait le triomphe d'un nouveau bloc des gauches.

meilleures armes émoussées, n'auront plus loisir d'attaquer, seront réduits à se défendre sur leurs points faibles. Car nul ne voit rien venir.

Ce livre prend fin ici. L'exposé d'une conception financière générale et positive, pour être le moins du monde utile, appelle quelque développement. Bornons-nous à une réflexion.

Le problème financier est double et la solution en est impossible à qui refuse de l'envisager sous ce double aspect : c'est une question d'ordre intérieur, une question aussi d'ordre mondial.

Question intérieure : il est du devoir de tous les États de travailler avec une énergie suprême à réduire leurs dépenses. Impossible de continuer indéfiniment de manger son fonds, de consommer à crédit ; chaque fois que se clôt un exercice, avec un nouveau déficit, preuve est faite que notre pays, pour conserver son train de vie, a diminué d'autant sa fortune (1). Et il appartient à chaque citoyen de contribuer pour sa part à l'économie générale (2). L'aptitude à l'épargne du peuple français

(1) On peut ajouter : et la réserve de richesses du monde entier, toute dépense aboutissant à une consommation effective et la consommation s'effectuant sur la quantité de biens disponibles à travers le monde.

(2) Il le peut, en consommant moins individuellement, en consentant ainsi, s'il est fonctionnaire public, à une réduction de traitement modérée qui permette d'alléger le déficit ; s'il est salarié par l'industrie privée, à une diminution de salaire qui, se traduisant par une baisse du prix de revient, rétablisse au profit du pays les meilleures conditions de concurrence. L'on ne saurait pourtant exiger d'aucun Français qu'il renonce de bon gré à son pain quotidien, au moyen qui lui permet de vivre. Autant il est facile à chacun de se contraindre un peu, de réduire son *standard of life*, de retrancher sur le *salaire normal déterminé par le prix de la vie*, — la guerre a suffisamment montré notre aptitude aux privations, — autant il est vain de vouloir tout à coup priver de toute ressource telle fraction de la population. Il ne s'ensuit pas qu'il ne doive jamais se produire aucun mouvement sur le marché du travail, les forces ayant à s'adapter aux besoins. Mais de même qu'une mesure délicate doit être observée dans les retranchements individuels de salaires, de même faut-il dans la suppression des emplois beaucoup de modération. Sous peine d'enfler le rang des chômeurs, qui ont un titre à des secours. L'important, c'est qu'il règne à tous les degrés de la nation une volonté générale d'économie et que celle-ci s'accroisse en détail et patiemment.

est sa meilleure chance de salut. Toute politique, susceptible d'inspirer à l'individu qui possède des craintes sur la valeur juridique de son titre, où paraisse l'intention d'exiger de lui autre chose que sa légitime contribution aux dépenses publiques, serait inévitablement néfaste pour le crédit national, une cause nouvelle d'affaiblissement.

Mais quelque volonté d'économie qu'on détermine dans ce peuple, quelque résolution qu'on inspire aux diverses classes qui le composent, de fournir le maximum d'aide aux finances de l'État, acceptant les formes d'impôt admises et payant toute leur part, il demeure certain que le problème ne sera pas entièrement résolu. La France est obligée de consacrer un capital considérable à la restauration de ses ruines, elle doit payer l'intérêt de celui qu'elle a dépensé pour la conduite de la guerre. C'est par là que le problème financier français sort des limites de la politique intérieure .Il importe qu'on ne l'oublie pas, de peur que, fasciné par la crainte qu'inspirent les dangers visibles de la situation, on ne se laisse entraîner à proposer des solutions d'où résulteraient, pour notre pays, des bouleversements pires, une gêne croissante.

Mais, à cet endroit, enfin, nous nous arrêtons. Le mot célèbre est toujours vrai : « Faites-moi de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances. » Il ne nous appartient pas de montrer les progrès qu'il faut que subisse la première pour que les secondes s'améliorent.

FIN

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES

ACWORTH. (W. M.). *Historical sketch of state railway ownership.* — Londres, Murray, 1920 ; un vol. in-16.

ARTAUD (Adrien). *Finances et bon sens.* — Paris, Payot et Cie, 1922 ; un vol. in-16.

AURIOL (Vincent), Léon BLUM, Ernest LAFONT et autres. *Proposition de loi tendant à créer de nouvelles ressources fiscales.* — Chambre des Députés, 1920, N° 535.

BAZIN (Léon). *La flotte d'Etat.* — *Revue politique et parlementaire,* 10 janvier 1921.

BÉRENGER (Henry). *Le Pétrole et la France.* — Paris, E. Flammarion, 1920 ; un vol. in-8°.

BORET (Victor). *Rapport... projet de loi relatif à la taxe du pain e de la viande.* — Chambre des Députés, 1913, N° 2511.

BRINGER (Louis). *Rapport... projet de loi relatif à l'amélioration et à l'extension du réseau et de l'outillage téléphoniques.* — Chambre des Députés, 1920, N° 1998.

— *Rapport... réforme financière du service des Postes et des Télégraphes.* — Chambre des Députés, 1920, N° 1499.

— *Rapport supplémentaire.* — 1920, N° 1997.

BUISSON (Ferdinand). *La politique radicale.* — Paris, Giard et Brière, 1909 ; un vol. in-16.

CARNOT (R.). *L'étatisme industriel.* — Paris, Payot et Cie, 1920 ; un vol. in-16.

CARON (M.). *Rapport... Réduction du prix de cession des cuirs employés à la fabrication de la chaussure nationale.* — Ch. des Dép., 1921, N° 2960.

CHARPENTIER (Armand). *Le parti radical et radical-socialiste à travers ses congrès* (1901-1911), préface de F. Buisson. — Paris, Giard et Brière, 1913 ; un vol. in -16.

CLAVEILLE (Albert). *Nos ports* (*Les problèmes d'aujourd'hui*). — Paris, Plon-Nourrit et Cie, 1921 ; un vol. in-16.

CLÉMENTEL (E.). *Rapport au président du Conseil sur la réorganisation du service des Postes, des Télégraphes et des Téléphones.* — Paris, Imprimerie Nationale, 1917.

— *Rapport...* Exercice 1918. — Paris, Imprimerie Nationale, 1919.

COLSON (C.). *Cours d'économie politique.* (Livre sixième. *Les Travaux publics et les Transports*), 2e édit. — Paris, Gauthier-Villars et F. Alcan, 1910 ; 6 vol. in-8°.

Commission des Finances. Budget général.

ARCHIMBAUD (Léon). *Rapport... Liquidation des stocks.* — Exercice 1922, Ch. des dép., 1921, N° 3140.

BAUDRY D'ASSON (M. de). *Rapport... Budget annexe du Service des poudres.* — Exercice 1920, Ch. des Dép., 1920, N° 822 ; exercice 1921, Ch. des Dép., 1921, N° 2201.

BÉRENGER (Henry). *Rapport... Ports, marine marchande et pêche.* — Exercice 1922, Sénat, 1921, N° 798.

BOUILLOUX-LAFONT (M.). *Rapport... Aéronautique et Transports aériens.* — Exercice 1922, Ch. des Dép., 1921, N° 3148.

DIOR (Lucien). *Rapport... Ports, marine marchande et pêche.* — Exercice 1920, Ch. des Dép., 1920, N° 800.

DUTREIL (Maurice). *Rapport... Conventions et garanties d'intérêts.* — Exercice 1920, Ch. des Dép., 1920, N° 814 ; exercice 1921, Ch. des Dép., 1921, N° 2202 ; exercice 1922, Ch. des Dép., 1921, N° 3145.

HIRSCHAUER (Général). *Rapport... Aéronautique et transports aériens.* — Exercice 1921, Sénat, 1921, N° 106.

JEANNENEY (M.). *Rapport... Budget annexe des Chemins de fer de l'Etat.* — Exercice 1921, Sénat, 1921, N° 179.

LEBAS (M.). *Rapport... Budget annexe de l'Imprimerie Nationale.* — Exercice 1920, Ch. des Dép., 1920, N° 825 ; exercice 1921, Ch. des Dép., 1921, N° 2161.

LEBOUCQ (Ch.). *Rapport... Ravitaillement général.* — Exercice 1920, Ch. des Dép., 1920, N° 806 ; exercice 1921, Ch. des Dép., 1921, N° 1539.

— *Rapport... Ports, marine marchande et pêche.* — Exercice 1921, Ch. des Dép., 1921, N° 2076 ; exercice 1922, Ch. des Dép., 1921, N° 3147.

— *Rapport... Essences et pétroles.* — Exercice 1920, Ch. des Dép., 1920, N° 1033.

— *Rapport... Service des essences et pétroles.* — Exercice 1922, Ch. des Dép., 1921, N° 3508.

LESACHÉ (M.). *Rapport... Budget annexe des monnaies et médailles.* — Exercice 1922, Ch. des Dép., 1921, N° 3151.

PELISSE (Paul). *Rapport... Postes, Télégraphes et Téléphones et Caisse Nationale d'épargne.* — Exercice 1921, Sénat 1921, N° 165.

RENARD (André). *Rapport... Budget annexe des monnaies et médailles* — Exercice 1920, Ch. des Dép., 1920, N° 824.

ROBERT (Pierre) *Rapport... Postes et télégraphes.* — Exercice 1920 Ch. des dép. 1920, N° 805; exercice 1921, Ch. des dép., 1921. N° 1975 ; exercice 1922, Ch. des Dép., 1922, N° 3146.

SÉROT (Robert). *Rapport... Budget annexe des Chemins de fer de l'Etat.* — Exercice 1922, Ch. des Dép., 1922, N° 3157.

THOMAS (Albert). *Rapport... Budget annexe des Chemins de fer de l'Etat.* — Exercice 1914, Ch. des Dép., 1914.

TINGUY DU POUET (M. de). *Rapport... Exercice* 1922. *Budget annexe des Services des manufactures de l'Etat en Alsace et Lorraine.* — Ch. des Dép., 1921, N° 3162.

VARENNE (Alexandre). *Rapport... Travaux publics et Transports.* — Exercice 1920, Ch. des Dép., 1920, N° 808 ; exercice 1922, Ch. des Dép., 1922, N° 3144.

Commission des Marchés de la Guerre.

BORET (Victor). *Rapport...* — Ch. des Dép., 1917, N° 3530.

CASTELLANE (S. de). *Rapport... Réquisition des rhums en octobre* 1918. — Ch. des Dép., 1920, N° 1877.

LAMOUREUX (M.). *Rapports... Contrats Gradis pour la réception des Sucres d'importation.* — Ch. des Dép., 1920, N° 1110 et 1826. — *Fournitures de* 4.000 *démarreurs Brizon.* — 1920, N° 1630.

MILAN (M.). *Rapport... Marchés du service de l'Artillerie.* — Sénat, 1916, N° 401.

MILLIÈS-LACROIX (M.). *Rapport... Acquisitions de tissus de coton.* — Sénat, 1921, N° 470.

MISTRAL (M.). *Rapport... Marchés de mitrailleuses et accessoires. Fournitures Hotchkiss.* — Ch. des Dép., 1917, N° 4072.

PERCHOT (J.). *Rapport... Marchés de projectiles.* — Sénat, 1917, N° 70.

ROUGÉ (M. de). *Rapports... Fourniture de caleçons par le magasin régional du Mans.* — Ch. des Dép., 1920, N° 1973. — *Affaire Charrin et Lacour : fourniture de fourrage.* — 1920, N° 1974. — *Havresacs achetés par la maison anglaise de La Chaume.* — 1920, N° 1980.

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU TRAVAIL. — *La Nationalisation des chemins de fer.* — Paris, Maison des Syndicats, 1920 ; brochure in-4°.

CORNU (R.) et CORNU (E.). *Nos approvisionnements en blés et farines et la question du pain.* — Paris, *Le Marché Français,* 1915 ; brochure in-4°.

CROLARD (M.). *Rapport... Autonomie des ports maritimes de Commerce.* — Ch. des Dép., 1919.

— *Rapport... sur le fonctionnement des ports de commerce français.* — Ch. des Dép., 1919.

DELAVENNE (G.) et HÉRAUD (M.). — *Rapport relatif à l'unification de l'exploitation des réseaux de transports en commun.* — Conseil Municipal de Paris, 1920.

— *Rapport relatif à la réorganisation du régime des transports de la Région parisienne et à leur exploitation future* (en collaboration avec A. Marin). — Conseil général de la Seine, 1920.

Débats parlementaires (Chambre des Députés) :
— 1er séance du vendredi 11 février 1921. *Manufactures des Tabacs.*
— Séances des 12 avril 1920 et jours suivants. *Monopoles d'Etat.*
— 1re séance du 7 décembre 1921. *Batellerie fluviale.*
— 2e séance du 16 février 1921. *Réquisition des rhums.*
— 2e séance du 25 février 1921. *Chemins de fer de l'Etat.*
— 2e séance du 10 février 1921, 2e séance du 7 juillet 1921 ; 1re et 2e séances du 8 juillet 1921 ; 1re séance du 9 juillet 1921. *Liquidation du compte : Flotte en gérance.*
— Séance du 30 novembre 1921. *Ports, marine marchande et pêche.*
— Séances des 15 février, 15 avril, 22 avril, 7 décembre 1921. *Liquidation des stocks.*
— Séances des 11 et 18 mars 1921. *Ravitaillement. Trust de la meunerie.*

Sénat. 2e séance du 8 avril 1921. *Chemins de fer de l'Etat. Postes, Télégraphes et Téléphones.*

DESCHAMPS (Louis), BRUNEL (Jules) et autres. *Proposition de loi sur la cession des téléphones à une société privée française.* — Ch. des Dép., 1921, N° 3296.

DUMONT (Charles), BOKANOWSKI (Maurice) et de LASTEYRIE. *Rapport... Création de nouvelles ressources fiscales.* — Ch. des Dép., 1920, N° 589.

FAVAREILLE (René). *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions.* — Paris, Albin Michel, 1921 ; un vol. in-16.

FAYOL (Henri). *L'incapacité industrielle de l'Etat : les P. T. T.* — — Paris, Dunot, 1921 ; un vol. in-8°.

FLEURY-RAVARIN (M.). *Proposition de loi sur la comptabilité commerciale et la tenue des livres.* — Ch. des Dép., 1921, N° 3195.
— *Proposition de loi relative à l'établissement du bilan dans les Sociétés par actions.* — Ch. des Dép., 1921, N° 2600.

GHEUSI (J.). *Rapport... Projet de loi accordant la personnalité civile et l'autonomie financière à la Manufacture nationale de Sèvres.* — Ch. des Dép., 1920, N° 1686.

GIDE (Ch.) et RIST (Ch.). *Histoire des doctrines économiques.* 3e édit. (chap. II. Le Socialisme d'État, pp. 486-528). — Paris, Sirey, 1920,; un vol. in-8°.

GUYOT (Yves). *La gestion par l'Etat et les municipalités.* — Paris, Alcan, 1913 ; un vol. in-16.

HESSE (André). *Le Socialisme, doctrine et programme du parti socialiste.* — Paris, au siège du Conseil National, s. d. ; une brochure in-16.

JÈZE (Gaston). *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française.* (Livre IV, 1re partie, chap. II. Les revenus des exploitations industrielles et commerciales de l'État, pp.630-695). 5e édit. — Paris, Giard et Brière, 1912 ; un vol.. in-8°.

JULHIET (Edouard). *Cours de finance et comptabilité dans l'industrie*, 2e édit. — Paris, Léon Eyrolles, 1920 ; un vol. in-8°.

LABARTHE (Émile). *Le pétrole et l'Etat.* — Paris, édition du Réveil économique, s. d. ; une brochure in-8°.

LEBOUCQ (Charles). *Rapport... Alimentation nationale en pain.* — Ch. des Dép., 1921, N° 3461.

— *Avis... Clôture du compte « Flotte en gérance ».* — Ch. des Dép., 1921, N° 2935.

— *Rapport... Reprise au prix coûtant, par le Bureau national des Charbons, des stocks de prévoyance constitués par les communes.* — Ch. des Dép., 1921, N° 2575.

LEROY-BEAULIEU (Paul). *L'Etat moderne et ses fonctions.* — Paris, Guillaumin, 1892 ; un vol. in-8°.

LORIN (Henri). *Rapport... Nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général.* — Ch. des Dép., 1920, N° 1456.

— *Rapport supplémentaire.* — 1920, N° 1629.

— *Rapport.* — 1921, N° 3186.

MARIN (Louis). *Rapport... Compte spécial du ravitaillement.* — Ch. des Dép., 1918, N° 4802.

MAUNOURY (Maurice) et DUTREIL (Maurice). *Avis... Nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général.* — Ch. des Dép., 1920, N° 1497 et 1498.

— *Avis supplémentaire.* — 1920, N° 1752.

MEILLAC (C.), PARTURIER (R.) et LOUWYCK (J.). *L'effort du ravitaillement français pendant la guerre et pour la paix* (1914-1920). — Paris, Alcan, 1921 ; un vol. in-8°.

MILAN (M.). *Avis... Programme des travaux d'aménagement du Rhône.* — Sénat, 1921, N° 217.

MILLOT (Jean). *Office national de la navigation. Compte-rendu des opérations effectuées par l'Office pendant l'année* 1919. — Paris, Impr. Admin. Centrale, 1920 ; une brochure in-8°.

MORINAUD (M.). *Rapport... Clôture du compte « Flotte en gérance ».* — Ch. des Dép., 1921, N° 2412.

— *Rapport supplémentaire.* — 1921, N° 2846.

PARTI RÉPUBLICAIN RADICAL ET RADICAL-SOCIALISTE. *Congrès annuels* 1901-1913. — Paris, au siège du Comité Exécutif, 9, rue de Valois ; broch. in-16.

— *Programme du parti adopté par le Congrès de Nancy dans sa séance du* 11 *octobre* 1907 *et révisé par le Congrès de Paris de* 1919. — Paris, au siège du Comité exécutif, 9, rue de Valois ; broch. in-16.

PAYEN (E.) *Les monopoles.* — Paris, Doin, 1920; un vol. in-16.

PERCHOT (M.). *Rapport... Compte spécial du ravitaillement.* — Sénat, 1920, N° 520.

— *Rapport... Ravitaillement.* — Exercice 1921, Sénat, 1921, N° 169.

— *Rapport... Programme des travaux d'aménagement du Rhône.* — Sénat, 1920, N° 255.

PESCHAUD (Marcel). *Les chemins de fer pendant et depuis la guerre* (1914-1920). — Paris, Dunod, 1921 ; un vol. in-4°

PINOT (Robert). *Le Comité des Forges au service de la France.* — Paris. Armand Colin, 1919 ; un vol. in-16.

Projet de loi relatif au compte spécial du ravitaillement. — Ch. des Dép., 1917, n° 3832.

Projet de loi portant ratification du décret du 7 mai 1921.. Licences d'importation des huiles et essences de pétrole et instituant sur ces importations une surtaxe temporaire. — Ch. des Dép., 1921. N° 2740.

Projets de loi portant fixation du budget général. — Exercices 1920, 1921, 1922 . — Ch. des Dép., 1920, 1921, 1922, N°s 168, 1523, 3068.

Projet de loi ayant pour objet la création de nouvelles ressources fiscales. — Ch. des Dép., 1920, N° 166.

La Question des pétroles et la politique du consortium. — *Revue politique et parlementaire.* 10 août 1920.

Rachat des réseaux de transports en commun. Mémoire de M. le Préfet de la Seine au Conseil général du 16 juin 1920 ; au Conseil Municipal du 16 juin 1920; au Conseil général du 30 juin 1920; au Conseil municipal du 30 juin 1920 ; au Conseil général du 12 juillet 1920. — Préfecture du département de la Seine.

RAPHAEL (Gaston). *Walther Rathenau. Ses idées et ses projets d'organisation économique.* — Paris, Payot et Cie, 1919 ; un vol. in-16.

ROBERT (Pierre). *Avis... Réforme financière du service des Postes et des Télégraphes.* — Ch. des Dép., 1920, N° 1499.

SARDIER (Georges). *Le ravitaillement en charbon pendant la guerre.* — Paris, Emile Larose, 1920 ; un vol. in-8°.

SARRAUT (Maurice). *Rapport... Monopole de l'alcool industriel.* — Sénat, 1921, N° 358.

SAY (Léon). *Le socialisme d'Etat.* (Extrait du *Journal des Economistes*, 15 nov. 1894). — Paris, Guillaumin, 1894 ; une broch. in-8°.

SCHATZ (Albert). *L'entreprise gouvernementale et son administration.* — Paris, Grasset, 1922 ; un vol. in-16.

SOCIÉTÉ D'ÉTUDES ET D'INFORMATIONS ÉCONOMIQUES. — Bulletin quotidien, 1920-22, passim.

STOURM (René). *Systèmes généraux d'impôts.* (Chap. XX, Grands monopoles fiscaux), 3e édit. — Paris, Alcan, 1912 ; un vol. in-8°.

Tableau général de la composition des divers ministères. — Ministère de la guerre, publication de la Commission du Bulletin officiel (annuelle).

VALUDE (M.). *Rapport... Exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général sur l'Extrême-Orient, l'Australie et la*

Nouvelle-Calédonie, la Côte orientale d'Afrique et la Méditerranée orientale. — Ch. des Dép., 1921, N° 2439.

VANDERVELDE (E.). *Le socialisme contre l'Etat.* — Paris, au siège du Conseil national du Parti socialiste, 1912 ; une broch. in-16.

WALLING (W.-E.) et LAIDLER (H.-W.). *State socialism, pro and con.* — New-York, H. Holt and C°, 1917 ; un vol. in-8°.

What to read on social and economic questions, a bibliography compiled by the Fabian Society, 5e édit. — Londres, P. S. King and Son, 1910. *Cf.* Les chapitres intitulés : « Municipal enterprise and Government ». « Railways and canals ».

TABLE DES MATIÈRES

Pages

PRÉFACE VII

CHAPITRE PREMIER. — LA POLITIQUE ÉTATISTE ET L'OPINIO 1
Monopoles publics et partis politiques. — Les beaux jours passés du socialisme d'État. — La thèse radicale socialiste et la scission du parti radical. — Le programme fiscal socialiste en 1920. — La réaction antiétatiste.

CHAPITRE II. — L'ÉTATISME DE GUERRE. 29
LA MOBILISATION ÉCONOMIQUE.
Mesures d'avant-guerre. — La mobilisation progressive : armement, ravitaillement, transports intérieurs. — Les mesures essentielles : taxation, prohibitions d'importation, réglementation des changes ; le régime des réquisitions civiles. — La péréquation et les consortiums. — L'État vivandier, l'État armateur, l'État pétrolier.
LA DÉMOBILISATION ÉCONOMIQUE 53
Armement, consortiums, transports. — Les prorogations : charbons , pétrole, alcools ; le régime des matières colorantes. — Comptes de liquidation. — Les stocks.

CHAPITRE III. — LE RENDEMENT INDUSTRIEL DE L'ÉTATISME DE GUERRE. 63
Total des dépenses de guerre. — Crédits consentis aux ministères directement intéressés dans l'organisation économique de guerre. — Coût des différentes branches d'activité publique.

Première partie. — L'ARMEMENT. 70
Les dépenses d'armement. — Méthodes suivies. — Résultats obtenus.

Deuxième partie. — LES TRANSPORTS ET LES COMMUNICATIONS POSTALES 77
Les transports par chemins de fer. — Chiffre du déficit.
Les communications postales. — Chiffre du déficit. — Causes du déficit. 80

115278

Pages

Les transports maritimes. — Les dépenses de l'administration centrale. — Le compte spécial et ses sections. — Examen des comptes : leur caractère et leur valeur. — Comptabilité publique et comptabilité industrielle. — L'organisation commerciale des transports maritimes. — Le chiffre du déficit. 86

Troisième partie. — Le Ravitaillement en denrées alimentaires 111
Résultats d'exploitation : discordance des chiffres. — Le chiffre du déficit. — Comptabilité publique et bilan. — Le bilan du Ravitaillement : sa valeur comptable. — L'organisation commerciale du Ravitaillement. — Résultats financiers. — Les pertes de la deuxième section du compte n° 1. — Le deuxième compte spécial.

Quatrième partie. — Le Ravitaillement en charbon et en pétrole 147
Le compte des charbons. 148
Le compte des essences et pétroles. — Les vaches grasses : premiers bénéfices. — Le compte des assurances. — Les illusions parlementaires. — L'organisation du consortium. Le triomphe du Commissaire. — Les vaches maigres. — Bénéfices illusoires, pertes réelles : la taxe de péréquation. — Résultats financiers : on ne peut les déterminer. — Moralité. 150

Récapitulation générale des dépenses économiques. La liquidation des stocks. — Stocks français. — Stocks américains. — Liquidation de la flotte d'État. — Tableau des dépenses par chapitres généraux. 177

CHAPITRE IV. — L'Économie de guerre et l'économie de paix. Les monopoles. 184
Nécessité de l'étatisme de guerre : son caractère. — Statistique et comptabilité. — La liberté économique. — Infractions aux principes. — Conséquences : l'exemple allemand, l'exemple russe.
Les monopoles. — Monopoles fiscaux. — Méthodes comptables et résultats d'exploitation. — Journaux officiels. Chemins de fer de l'État. — L'État et la production ; principes du succès des affaires : l'intelligence et l'épargne ; l'organisation spontanée. — Séparation de l'économique et du politique. — Leur confusion pendant la guerre et les scandales. — Le réveil de l'énergie privée. 192

CHAPITRE V. — La reconstitution française. . . . 212
La situation financière. — Recettes, dépenses, dette publique. — Relèvement comparé des éléments de recette : impôts, gestions d'État. — Les effets politiques d'une banqueroute d'État. — Remèdes proposés : la réduction du taux d'intérêt. — L'abandon des mono-

Pages

poles à l'industrie privée. — La doctrine de désétatisation. — L'inventaire du domaine de l'État. — L'industrialisation des services publics. — L'amortissement de la dette selon M. René Favareille. — Premiers essais d'industrialisation : la manufacture de Sèvres. — La réforme des P. T. T. : un essai de bilan.

LES NOUVEAUX RÉGIMES ÉCONOMIQUES 236
Un programme de travaux publics : le rapport Claveille. — La théorie classique des services publics : l'avantage des concessions.
La réorganisation des Transports 240
Le nouveau régime des chemins de fer. — Le réseau d'État. — Les transports en commun de la région parisienne.
Le régime des ports, des voies navigables et de la navigation fluviale.
Le régime des forces hydrauliques.
Le régime des mines.
L'autonomie des services publics. — La doctrine et le mouvement socialiste. — La nouvelle économie socialiste et le système de Rathenau.

CONCLUSION 258

BIBLIOGRAPHIE. 273

TABLE 283

IMP. UNION, 46, BOULEVARD SAINT-JACQUES, PARIS.

La Bibliothèque
Université d'Ottawa

Echéance

Celui qui rapporte un volume après la dernière date timbrée ci-dessous devra payer une amende de cinq sous, plus un sou pour chaque jour de retard.

The Library
University of Ottawa

Date due

For failure to return a book on or before the last date stamped below there will be a fine of five cents, and an extra charge of one cent for each additional day.

DEC 3 192

a39003 000418987b

CE HX 0263
.D4B 1922
COO DELEMER, ADO BILAN DE L'E
ACC# 1147418

U D' / OF OTTAWA
COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 02 13 12 15 03 1